

POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Governance Territoriale Comunitaria e Sistemi di Pianificazione. Riflessioni sull'Allargamento ad Est dell'Unione Europea

Original

Governance Territoriale Comunitaria e Sistemi di Pianificazione. Riflessioni sull'Allargamento ad Est dell'Unione Europea / Cotella, Giancarlo. - (2009). [10.6092/polito/porto/2498743]

Availability:

This version is available at: 11583/2498743 since:

Publisher:

Politecnico di Torino

Published

DOI:10.6092/polito/porto/2498743

Terms of use:

Altro tipo di accesso

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

POLITECNICO DI TORINO

Facoltà di Architettura

SCUOLA DI DOTTORATO

Dottorato in Ambiente e Territorio

Indirizzo Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale

XX° Ciclo

Tesi di DOTTORATO

**Governance territoriale comunitaria e sistemi di
pianificazione.**

Riflessioni sull'allargamento ad est dell'Unione Europea



Candidato:

Giancarlo Cotella

Tutor

Prof. Umberto Janin Rivolin

Coordinatore del Corso di Dottorato

Prof. Alex Fubini

Indice

<i>Premessa</i>	6
<i>Nota sull'autore</i>	9
<i>Indice delle illustrazioni</i>	10

PARTE I: Impostazione della ricerca

1.	Introduzione	15
1.1	Contesto della ricerca	15
1.2	Sintesi dei risultati della tesi	18
1.3	Organizzazione del volume	26
2.	Quadro di riferimento	27
2.1	I contesti nazionali del governo del territorio	27
2.2	European spatial planning	28
2.3	Governance multi-livello	30
2.4	Allargamento dell'Unione Europea verso est	31
2.5	Governance territoriale comunitaria	32
3.	Obiettivi e struttura della ricerca	37
3.1	Obiettivo della ricerca	37
3.2	Ipotesi di partenza e domande di ricerca	38
3.3	Evoluzione e metodologia della ricerca	40
3.4	Dati e fonti di informazione	42
3.5	Contributo originale della ricerca	43

PARTE II: Governo del territorio, European spatial planning, e governance multi-livello

4.	Governo del territorio e contesti nazionali	49
4.1	Governo del territorio. Prove di definizione	49
4.2	Approcci differenti al governo del territorio	52
4.3	Analizzare un sistema di governo del territorio	54
5.	European spatial planning, un ambito complesso	72
5.1	L'Unione Europea	72
5.2	UE e governo del territorio: evoluzione di una relazione difficile	76
5.3	Le dimensioni dello European spatial planning	98
6.	Governance multi-livello e europeizzazione	107
6.1	Integrazione europea e governance multi-livello	107
6.2	Europeizzazione come processo biunivoco	110
6.3	L'allargamento come "finestra di opportunità"	115

PARTE III: Governo del territorio in Europa centro orientale prima e dopo la caduta del muro

7.	L'Europa centro orientale dal 1945 ai giorni nostri	123
7.1	L'Europa centro orientale nel 1945	123
7.2	Il modello Sovietico	126
7.3	Transizione e riforma macroeconomica	138
7.4	L'influenza dell'Unione Europea	141

7.5	Strutture spaziali emergenti	143
8.	Cecoslovacchia	145
8.1	La Cecoslovacchia nel periodo socialista	146
8.2	Politiche di sviluppo regionale	148
8.3	Politiche ambientali	154
8.4	Politiche urbane	157
8.5	Governo del territorio in Cecoslovacchia prima del 1989	159
8.6	La Repubblica Ceca nel periodo di transizione	160
8.7	Evoluzione della struttura di governo del territorio	162
8.8	La dimensione internazionale del governo del territorio	166
8.9	Politiche nazionali	167
8.10	Pianificazione regionale	175
8.11	Livello locale	179
8.12	La Slovacchia nel periodo di transizione	185
8.13	Evoluzione della struttura di governo del territorio	186
8.14	La dimensione internazionale del governo del territorio	190
8.15	Politiche nazionali	191
8.16	Pianificazione regionale	194
8.17	Livello locale	196
9.	Polonia	200
9.1	La Polonia nel periodo socialista	200
9.2	Origini del governo del territorio	202
9.3	La ricostruzione postbellica	204
9.4	1950-1955: il piano sessennale	207
9.5	1956-1970: il governo di Gomulka	210
9.6	1970-1980: il periodo Gierk	215
9.7	Governo del territorio in Polonia prima del 1989	218
9.8	La Polonia nel periodo di transizione	219
9.9	Evoluzione della struttura di governo del territorio	221
9.10	La dimensione internazionale del governo del territorio	225
9.11	Politiche nazionali	286
9.12	Pianificazione regionale	235
9.13	Livello locale	240
10.	Ungheria	247
10.1	L'Ungheria nel periodo socialista	247
10.2	Evoluzione della pianificazione economica	249
10.3	Pianificazione e sviluppo regionale	252
10.4	Politiche ambientali	263
10.5	Governo del territorio in Ungheria prima del 1989	264
10.6	L'Ungheria nel periodo di transizione	266
10.7	Evoluzione della struttura di governo del territorio	268
10.8	La dimensione internazionale del governo del territorio	274
10.9	Politiche nazionali	276
10.10	Pianificazione regionale	284
10.11	Livello locale	290

PARTE IV: Governance territoriale comunitaria nell'allargamento

11.	Un'ulteriore "spatial planning tradition"	297
11.1	Tradizioni di governo del territorio in Europa occidentale	297
11.2	Governo del territorio nelle nazioni di Visegrad prima del 1989	299

11.3	Pianificazione economica centralizzata: un'ulteriore tradizione di governo del territorio	304
12.	Influenza dell'UE sul governo del territorio nell'Europa dell'est	309
12.1	La multiscalarità delle trasformazioni	309
12.2	Governo del territorio: evoluzione delle diverse dimensioni	317
12.3	Il cambiamento in una prospettiva multidisciplinare	324
12.4	Presente e futuro del governo del territorio in Europa centro orientale	326
13.	European spatial planning reloaded	330
13.1	UE 27: un territorio fortemente squilibrato	330
13.2	Struttura: un'evoluzione difficile	334
13.3	Discorso: priorità territoriali nell'Unione allargata	339
13.4	Vecchi e nuovi strumenti operativi	348
13.5	Pratiche comunitarie nell'allargamento	357
13.6	European spatial planning nella nuova Europa	359
14.	La governance territoriale comunitaria attraverso l'esperienza dell'allargamento: riflessioni conclusive	361
14.1	L'allargamento come catalizzatore di cambiamento	362
14.2	L'europeizzazione dei contesti domestici	363
14.3	L'adattamento della sfera comunitaria	366
14.4	La governance territoriale comunitaria nell'allargamento	368
14.5	Governance territoriale comunitaria e sistemi di pianificazione: nuovi stimoli per la riflessione	371
APPENDICI		
	Appendice A: Contesti di governo del territorio in Europa	385
	Appendice B: Unione Europea: perché esiste, cos'è, come funziona	391
	Appendice C: Cronologia dell'allargamento ad est dell'Unione Europea	409
	Appendice D: Governance territoriale comunitaria, prospettive a confronto	412
BIBLIOGRAFIA & DOCUMENTAZIONE		423
ENGLISH SUMMARY		456

Premessa

La motivazione che mi ha portato a intraprendere l'attività di ricerca alla base della presente tesi di dottorato è frutto di una passione per l'Europa centro orientale nata circa sette anni orsono quando, era l'estate del 2002, il programma di mobilità internazionale Socrates Erasmus mi ha concesso la possibilità di trascorrere dieci mesi presso l'Università Politecnica di Cracovia, aprendo così un'opportunità che avrebbe di lì in avanti lasciato il segno sul mio personale percorso formativo.

Nonostante le ovvie difficoltà di ambientamento dovute principalmente alle differenze fra il contesto italiano e quello polacco – a partire dalle temperature decisamente più rigide e dai problemi incontrati nel tentativo di apprendere un idioma che della lingua italiana non è neanche lontano parente – l'atmosfera respirata nell'antica capitale della Polonia mi ha sin da subito affascinato. La tradizionale struttura medievale, percepibile distintamente nelle strade di un centro storico riplasmato dal libero mercato, lasciava il posto alla decadente eredità socialista delle unità residenziali e dei complessi industriali dismessi, in una realtà ricca di contrasti esasperati dagli oltre dieci anni di transizione economica che la separavano ormai dalla caduta del muro di Berlino. L'interesse maturato per lo studio dei processi di sviluppo urbano e territoriale all'interno di un contesto così diverso mi ha spinto così a prolungare l'esperienza di ricerca l'anno successivo, e a presentarne i risultati in una tesi di laurea incentrata sui processi di riqualificazione urbana in atto nella città di Cracovia. Intanto, durante i due anni ivi trascorsi la realtà polacca mutava rapidamente. La crisi economica e occupazionale della fine degli anni '90 aveva contribuito al tramonto del miraggio del boom economico, e le speranze della popolazione erano a quel punto animate dagli avvenimenti che di lì a poco avrebbero portato all'adesione della Polonia all'Unione Europea. La conclusione dei negoziati e la firma del Trattato di Adesione nell'aprile del 2003 aveva infatti generato un diffuso entusiasmo nei confronti del futuro comunitario del paese, che si è poi tradotto nel voto favorevole di quasi l'80% della popolazione al referendum di ratifica del Trattato del giugno 2004, poco prima del mio ritorno in patria.

Intraprese le attività del dottorato di ricerca in "Pianificazione territoriale e sviluppo locale" con l'intenzione di approfondire ulteriormente il mio interesse per il governo del territorio in Polonia, l'idea della presente tesi di dottorato è nata dal progressivo interessamento del sottoscritto per le tematiche di respiro europeo trattate da alcuni docenti del Dipartimento Interateneo Territorio, sede del dottorato. Erano i primi mesi del 2005, e ormai da qualche anno si moltiplicavano i contributi scientifici relativi allo *European spatial planning* e, in particolare, al ruolo diretto e indiretto giocato dall'Unione Europea nel campo delle politiche territoriali malgrado l'assenza di specifiche competenze in materia. La pubblicazione dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* alla fine degli anni '90 – una raccolta di obiettivi politici che avrebbero dovuto ispirare lo sviluppo del territorio europeo, più che un vero masterplan – aveva portato a diverse riflessioni sulle reali possibilità di

applicazione del documento e, più in generale, sugli effetti dello European spatial planning nelle attività di governo del territorio dei diversi Stati. Sempre nel 2005, prendendo spunto da studi analoghi realizzati negli anni precedenti in relazione ad altri contesti, Janin Rivolin e Faludi pubblicavano un contributo sull'impatto della realtà comunitaria sul governo del territorio nei paesi mediterranei, proponendo l'esplorazione delle diverse "prospettive" di European spatial planning quale direzione di ricerca utile a far luce sulle caratteristiche della *governance territoriale comunitaria*.

In tale ottica, la recente adesione all'UE di diverse nazioni esteeuropee apriva un'ulteriore opportunità di studio, anche in relazione all'assenza di contributi significativi sull'argomento. E' nata così l'idea di coniugare il mio interesse per l'attività di governo del territorio nei paesi dell'Europa centro orientale con lo studio dell'impatto dello European spatial planning e, più in generale, della reciproca contaminazione fra realtà comunitaria e contesti domestici all'interno del peculiare modello di *governance multi-livello* proprio dell'Unione Europea. Il percorso di ricerca intrapreso in questi anni muove appunto in tale direzione, con l'obiettivo di far luce sull'impatto della dimensione comunitaria nell'evoluzione dei mutevoli contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad e, allo stesso tempo, sull'adattamento della dimensione territoriale delle politiche comunitarie in risposta all'allargamento ad est dell'Unione Europea. Il risultato è un documento che esplora il complesso panorama della *governance territoriale comunitaria* da una prospettiva – quella esteeuropea – considerata solo in anni recenti nel dibattito internazionale. Questa tesi, dunque, almeno nelle intenzioni, vuole costituire un ulteriore contributo alla comprensione dei complessi processi di integrazione di realtà occidentale e orientale in seno alla nuova UE allargata.

Ringraziamenti

Le riflessioni maturate nel presente lavoro hanno tratto continuo giovamento dal confronto con numerosi colleghi e amici, in assenza del quale non sarei certamente riuscito a venire a capo del complesso lavoro di concepimento e stesura di una tesi di dottorato. Prima di dedicarmi alla trattazione dell'argomento credo dunque doveroso ringraziare tutte le persone che, tramite il prezioso contributo professionale o il semplice supporto morale, hanno partecipato alla traduzione della mia passione per le tematiche trattate nella forma assunta oggi da questo lavoro.

Ringrazio in primo luogo Umberto Janin Rivolin, che mi ha permesso di entrare a contatto con la realtà della governance territoriale comunitaria, contagiandomi con la sua passione per tale ambito, suggerendomi come coniugarlo con il mio interesse per il contesto esteeuropeo e supervisionando il lavoro di ricerca alla base di questa tesi. Sotto il suo tutoraggio, ho avuto la fortuna di lavorare a stretto contatto con Loris Servillo, Silvia Bighi e Carlo Spinelli, che ringrazio per i continui consigli e suggerimenti, e soprattutto per aver reso decisamente piacevole la quotidianità lavorativa. Il mio ringraziamento va poi ai membri del Collegio di dottorato e al coordinatore Alex Fubini, che hanno progressivamente visionato e commentato il materiale da me presentato indirizzandomi verso la soluzione dei nodi problematici di volta in volta incontrati e, più in generale, a tutti i colleghi del Dipartimento Interateneo Territorio con i quali ho avuto l'opportunità di collaborare in questi anni.

Durante l'attività di ricerca ho inoltre avuto la fortuna di trarre vantaggio da numerose conversazioni su tematiche inerenti al presente lavoro con diversi esperti appartenenti alle reti

internazionali ESPON (European Spatial Planning Observation Network) e AESOP (Association of European Schools of Planning). In tale ambito, un ringraziamento particolare va a Neil Adams e Richard Nunes, con i quali ho avuto modo di organizzare in pubblicazione parte delle riflessioni alla base del presente lavoro. Una parte importante di questa tesi deriva poi da stimolanti scambi di opinione con numerosi colleghi di vari istituti di ricerca estereuropei, in particolare con Konrad Czapiewski e Tomasz Komornicki dell'Istituto di Geografia e Organizzazione Spaziale dell'Accademia delle Scienze polacca, Vladimir Szekely dell'Accademia delle Scienze slovacca e Andras Kovacs del Centro per gli Studi Regionali dell'Accademia delle Scienze ungherese. La struttura metodologica della tesi si è consolidata durante i mesi trascorsi presso il Postgraduate certificate in European Spatial Planning dell'Università di Newcastle upon Tyne. A tal proposito desidero ringraziare Silvia Saccomani per avermi proposto tale opportunità, Frank Moulaert per i preziosi commenti, e i meravigliosi compagni di tale esperienza con i quali continuo a condividere progetti e sogni all'interno della rete EquaTerritoria.

Un pensiero affettuoso va infine a tutte le persone che, al di fuori della sfera accademica, mi sono state vicino durante gli anni dedicati a questa tesi. Grazie in primo luogo alla mia famiglia per l'insostituibile affetto e la fiducia, e a Valentina per il continuo supporto e la pazienza dimostrata. Grazie agli amici di sempre, a Fabio, Luca e Gigi per aver spronato la mia indole non esattamente stakanovista, a Erick, Lollo, Angelo e Nick per i pomeriggi "muppet" che hanno contribuito ad alleviare il peso del lavoro svolto, a Giampiero e tutto il Golden River basket per le gioie conquistate insieme sul campo e ai tavoli della Iena. Sicuro di aver dimenticato qualcuno, desidero ringraziare tutti coloro con i quali ho avuto occasione di discutere del mio lavoro almeno una volta durante questi anni: a prescindere dal grado di approfondimento e di formalità dei numerosi momenti di confronto di cui ho avuto la fortuna di beneficiare, questo lavoro è anche la somma dei vari stimoli ricevuti. Dalle osservazioni ufficiali agli appunti annotati accanto a quell'ultima birra che accompagna le conversazioni nelle serate più lunghe del previsto, la mia speranza è di essere riuscito a cogliere tali elementi e a interpretarli correttamente.

Nota sull'autore

Giancarlo Cotella si è laureato in Architettura presso il Politecnico di Torino nel luglio 2004, con una tesi intitolata “Interventi di riqualificazione urbana a Cracovia. Limiti e prospettive future in quattro casi studio”, elaborata durante un anno di soggiorno presso l'Università Politecnica di Cracovia. Dal 2005 è dottorando di ricerca presso il Dipartimento Interateneo Territorio (DITER) del Politecnico di Torino, dove ha da poco terminato la stesura della presente tesi. I suoi principali interessi di ricerca abbracciano l'ambito della governance territoriale comunitaria e dei processi di europeizzazione del governo del territorio che derivano dal progressivo contatto fra stati membri e realtà comunitaria, in particolare per quel che riguarda le nazioni dell'Europa centro orientale e i nuovi modelli di governance emergenti in tale area durante la transizione.

Durante la propria attività accademica, Giancarlo Cotella ha collaborato a diversi progetti di ricerca internazionali, fra i quali ESPON 2.3.1 *Impact and application of the ESDP in the member states*, ESPON 2.3.2 *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, e LisGo – *The potential for regional policy instruments 2007-2013 to contribute to the Lisbon and Goteborg objectives for growth, jobs and sustainable development*. A partire dal 2005 partecipa attivamente alle attività dell'Association of European Schools of Planning (AESOP), sia all'interno del Gruppo di Coordinamento dell'AESOP Young Academics network (2006-2008) sia in qualità di membro dell'AESOP Executive Committee (2007-oggi). Sulla base dell'esperienza del Postgraduate certificate of European spatial planning, frequentato nella primavera del 2006 presso l'Università di Newcastle upon Tyne, ha inoltre partecipato alla fondazione di EquaTerritoria, network finalizzato alla cooperazione e allo scambio scientifico nell'ambito dei fenomeni territoriali e della pianificazione. A partire dal 2007 è membro dell'editorial board di *Europa XXI*, rivista scientifica pubblicata dall'Istituto di Geografia e Organizzazione Spaziale dell'Accademia della Scienza polacca. In anni recenti ha partecipato a numerosi seminari nazionali e internazionali e ha pubblicato vari contributi in diversi giornali scientifici. Attualmente è assegnista di ricerca e collaboratore didattico presso il Politecnico di Torino.

Giancarlo Cotella

Dipartimento Interateneo Territorio (DITER) - Politecnico di Torino

Viale Mattioli, 39

10125, Torino

Italia

Tel: +39 3384673925

Fax: +39 012426979

e-mail: quancarlos@libero.it

Indice delle illustrazioni

<i>Figura 2.1: Governance territoriale comunitaria come intersezione di specifici ambiti di studio</i>	34
<i>Figura 2.2: La governance territoriale comunitaria nell'allargamento</i>	36
<i>Figura 3.1: Obiettivo, Ipotesi di partenza e domande di Ricerca</i>	40
<i>Figura 3.2: Fasi successive del progetto di ricerca</i>	42
<i>Figura 4.1: Ruolo del sistema di pianificazione nel governo del territorio.</i>	51
<i>Figura 4.2: Governo del territorio: articolazione delle chiavi di lettura.</i>	58
<i>Figura 4.3: Livelli territoriali e possibili competenze in materia di governo del territorio.</i>	59
<i>Figura 4.4: Le quattro dimensioni del governo del territorio.</i>	62
<i>Figura 4.5: Gli ambiti disciplinari del governo del territorio.</i>	65
<i>Figura 4.6: Cubo interpretativo del governo del territorio</i>	69
<i>Figura 4.7: Ipercubo dimensionale dell'approccio territoriale ESPON e Ipercubo del governo del territorio</i>	70
<i>Figura 4.8: Modello di analisi dei contesti nazionali di governo del territorio.</i>	71
<i>Figura 5.1: Cronologia dell'integrazione europea</i>	75
<i>Figura 5.2: Tampere ESDP Action Programme.</i>	86
<i>Figura 5.3: Iniziative Comunitarie durante il periodo 1994-1999.</i>	87
<i>Figura 5.4: Blue Banana & Bunch of Grapes.</i>	89
<i>Figura 5.5: Overview del processo di formazione della Territorial Agenda.</i>	95
<i>Figura 5.6: L'ologramma dello European spatial planning.</i>	101
<i>Figura 5.7: Evoluzione dello European spatial planning: un modello interpretativo.</i>	106
<i>Figura 6.1 Fasce discendente dell'integrazione europea: meccanismi di europeizzazione.</i>	113
<i>Figura 6.2 Fasce ascendente dell'integrazione europea: meccanismi di europeizzazione.</i>	114
<i>Figura 6.3: Fase ascendente e discendente del processo di europeizzazione.</i>	117
<i>Figura 7.1: Europa centro orientale. Carta fisica e carta politica (1945).</i>	124
<i>Figura 7.2: Ripartizione percentuale degli investimenti governativi nei vari settori dell'economia all'interno dei piani quinquennali.</i>	132
<i>Figura 7.3: Progetti sviluppati dall'URSS e dagli stati est europei nell'ambito del COMECON.</i>	134
<i>Figura 7.4: Sviluppo dell'Europa centro orientale nel periodo socialista.</i>	137
<i>Figura 8.1: La divisione della Cecoslovacchia nel 1938-1989.</i>	146
<i>Figura 8.2: La divisione amministrativa cecoslovacca del 1960.</i>	151
<i>Figura 8.3: Numero di aree urbane in Cecoslovacchia.</i>	157
<i>Figura 8.4: Repubblica Ceca, struttura amministrativa regionale. 2001.</i>	164
<i>Figura 8.5: Slovacchia, struttura amministrativa regionale. 2002.</i>	188
<i>Figura 9.1: Confini della Polonia dal 1920 al 1939 e durante la guerra.</i>	201
<i>Figura 9.2: Piano Nazionale per lo Sviluppo Fisico del Territorio – 1947.</i>	206
<i>Figura 9.3: Piano Territoriale Nazionale per il 1990.</i>	217
<i>Figura 9.4: Divisione amministrativa della Polonia 1957-75; 1979-1999; 1999-oggi.</i>	223

<i>Figura 10.1: Ungheria – Estensione prima a dopo il Trattato di Trianon.</i>	248
<i>Figura 10.2: Cambiamenti nella struttura spaziale dell'occupazione industriale in Ungheria</i>	254
<i>Figura 10.3: Sistema degli usi del suolo in Ungheria nel 1970 e nelle previsioni del CNPR</i>	257
<i>Figura 10.4: SNSI – Livello urbano superiore e intermedio.</i>	260
<i>Figura 10.5: Evoluzione della divisione amministrativa ungherese.</i>	262
<i>Figura 10.6: Variazione nella produzione del PIL fra le contee ungheresi fra il 1975 e il 1995.</i>	267
<i>Figura 10.7: Le sette regioni (NUTS2) le 19 contee (NUTS3) ungheresi.</i>	271
<i>Figura 11.1: Struttura di governance nei paesi socialisti</i>	305
<i>Figura 11.2: La pianificazione economica centralizzata come nuova tradizione di governo del territorio</i>	306
<i>Figura 13.1: Crescita del PIL di UE e nuovi stati membri (1996-2005) e PIL nel 2005</i>	331
<i>Figura 13.2: Regioni con PIL procapite inferiore al 75% della media UE.</i>	332
<i>Figura 13.3: Proiezione del PIL procapite dei nuovi stati membri, 2004-2024.</i>	332
<i>Figura 13.4: Suddivisione del valore aggiunto e dell'occupazione per macrosettori per gruppo regionale, 2003.</i>	333
<i>Figura 13.5: Articoli dei Trattati UE rilevanti in materia di sviluppo territoriale.</i>	337
<i>Figura 13.6: Zone globali di integrazione economica nell'UE allargata.</i>	341
<i>Figura 13.7: Il boomerang est europeo.</i>	342
<i>Figura 13.8: Carta dei fondi strutturali per il periodo 2004-2006 relativa agli obiettivi 1 e 2 e dotazione finanziaria per il periodo 2000-2006</i>	351
<i>Figura 13.9: Regioni incluse negli obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione” nel periodo 2007-2013.</i>	353
<i>Figura 13.10: Programmi INTERREG IIIA - periodo 2000-2006</i>	354
<i>Figura 13.11: Reti TINA / Corridoi Paneuropei.</i>	356
<i>Figura 14.1: La governance territoriale comunitaria vista dalla prospettiva dell'allargamento ad est dell'Unione Europea.</i>	370
<i>Figura 14.2: Il ciclo di innovazione nei sistemi di pianificazione come “tecnologie istituzionali”.</i>	373
<i>Figura 14.3: Ciclo di innovazione dei contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad.</i>	375
<i>Figura 14.4: Proposta di quadro analitico per lo studio dei processi di europeizzazione nel governo del territorio.</i>	379
<i>Figura A.1: Classificazione tipologica dei contesti nazionali di governo del territorio in Europa.</i>	390
<i>Figura B.1: Principali tappe dell'integrazione europea.</i>	396
<i>Figura B.2: Direzioni Generali della Commissione Europea.</i>	399
<i>Figura B.3: Procedura di Codecisione in seno all'UE.</i>	404
<i>Figura B.4: Soglie indicative di popolazione dei differenti livelli NUTS.</i>	407
<i>Figura B.5: Corrispondenza fra classificazione NUTS e divisioni amministrative nelle nazioni Europee.</i>	408
<i>Figura C.1: Data di firma ed entrata in vigore degli Accordi Europei e di Associazione con le nazioni interessate dagli allargamenti del 2004 e del 2007.</i>	409
<i>Figura C.2: Date di candidatura all'Unione Europea, dichiarazioni del Consiglio Europeo e Opinioni della Commissione.</i>	411
<i>Figura C.3: Il percorso dei paesi candidati verso l'UE</i>	413

PARTE I

Impostazione della ricerca

Despite its arcane rule book, opaque procedures, and high membership fee, the EU is still considered to be the best club in Europe, worth making sacrifice to join.

Christopher Preston (1997:3)

1. Introduzione

Fin dagli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, il continente europeo è stato interessato da un progressivo processo di integrazione. A partire dalla fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951, le nazioni europee hanno iniziato a rimettere porzioni sempre maggiori della propria sovranità nelle mani di istituzioni di natura sovranazionale, contribuendo a dare vita ad un progetto di unità continentale da più parti eretto a principale alternativa al modello federale degli Stati Uniti d'America (Reid, 2004; Haseler, 2004; Rifkin, 2004; Leonard, 2005). Nato dalla volontà di appena sei paesi (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda) quale progetto di cooperazione economica, il processo di integrazione europea ha di volta in volta coinvolto un numero sempre maggiore di nazioni, allo stesso tempo estendendo l'influenza delle istituzioni sovranazionali ad un numero sempre maggiore di ambiti politici.

A partire dalla fine degli anni '80, il crollo del blocco sovietico e la volontà di adesione al progetto europeo delle nazioni ex-socialiste ha portato ad un ulteriore "ampliamento" e "approfondimento" del processo di integrazione in atto (Preston, 1997). Se da un lato l'Unione Europea (UE)¹ ha esercitato un'influenza senza precedenti nei processi di decisione politica e di ristrutturazione istituzionale nei paesi candidati, d'altro canto la necessità di metabolizzare al proprio interno un vasto numero di realtà nazionali dalle caratteristiche estremamente eterogenee ha portato ad una profonda rivisitazione dello scenario comunitario.

La presente tesi di dottorato si concentra su tale processo di reciproca contaminazione fra realtà comunitaria e contesti nazionali, osservandolo attraverso la complessa prospettiva del governo del territorio. Nonostante, ad oggi, l'UE non disponga di alcuna competenza legittima in tale ambito, numerosi autori hanno infatti dimostrato come l'attività dell'UE quale nuovo soggetto istituzionale abbia contribuito ad influenzare tale attività in maniera sempre maggiore (Williams, 1984, 1996; Husson, 2002; Faludi, 2001; Janin Rivolin, 2004; Waterhout, 2008). Di seguito si procede a introdurre brevemente il contesto all'interno del quale si colloca la ricerca (§1.1), per poi fornire una breve sintesi dei risultati ottenuti (§1.2). Il capitolo si chiude con una descrizione dell'organizzazione del volume (§1.3).

1.1 Contesto della ricerca

Il processo di integrazione europea è stato caratterizzato da un crescente interesse per la dimensione territoriale delle politiche comunitarie, con l'Unione Europea che ha messo in atto continui tentativi più o meno espliciti di intervenire sugli squilibri interni accentuati dalle

¹ La terminologia "Unione Europea" (UE) è in uso dal 1993, anno della ratifica del Trattato sull'Unione. Tale termine si riferisce ai "tre pilastri" dell'Unione: (1) la Comunità Europea, (2) la Politica Estera e di Sicurezza Comune e (3) la Cooperazione in Affari Interni e Giustizia. Per semplicità, il testo utilizzerà principalmente la terminologia Unione Europea, tranne nei casi in cui sia necessaria una maggior precisione per definirne lo sviluppo cronologico. Una trattazione più dettagliata del processo di integrazione Europea è presentata in Appendice B.

successive conquiste in termini di integrazione economica (Williams, 1996). Negli ultimi 20 anni, è stato dunque possibile assistere ad un sostanziale incremento delle politiche europee focalizzate su specifici obiettivi territoriali, il cui insieme è sovente richiamato con l'epiteto di *European spatial planning* (Williams, 1996; Husson, 2002; Faludi, 2001; Janin Rivolin, 2004; Waterhout, 2008). Intanto, parallelamente alla crescente attenzione per le dinamiche di sviluppo territoriale da parte dell'UE, con la caduta dei sistemi di governo di ispirazione sovietica a cavallo del 1989 è emersa a livello comunitario la necessità di incrementare le relazioni con le nazioni appartenenti alla porzione centro orientale del continente, che stavano progressivamente prendendo le distanze dal comune passato socialista. In tale ottica, il preambolo del Trattato sull'Unione (Maastricht, 7 febbraio 1992) ha enfatizzato la necessità di raggiungere una più stretta collaborazione fra tutte le nazioni europee, spingendo il Consiglio Europeo di Copenhagen nell'anno successivo ad inaugurare ufficialmente il processo che avrebbe portato in poco più di dieci anni all'adesione di dieci paesi dell'ex-blocco sovietico (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria il 1 maggio 2004, e Bulgaria e Romania il 1 gennaio 2007).

Per la prima volta nel corso della propria storia, l'UE, istituzione sovranazionale fortemente radicata nel background storico e politico delle nazioni dell'Europa occidentale, si è così trovata a confrontarsi con realtà totalmente diverse in termini di sviluppo socioeconomico, assetto territoriale e caratteristiche culturali. Se l'accesso quasi simultaneo di tale blocco di nazioni ha aperto prospettive senza precedenti nel processo di integrazione in termini di *widening and deepening* (Preston, 1997), allo stesso tempo tale evento rappresenta un'importante sfida per lo sviluppo del territorio europeo. In particolare, l'impatto dell'allargamento sulla dimensione territoriale dell'UE è evidente se si osservano le differenze in termini di sviluppo economico fra vecchi e nuovi stati membri e gli squilibri interni che contraddistinguono questi ultimi. Oltre il 92% della popolazione dei nuovi stati membri vive infatti in regioni caratterizzate da un PIL procapite inferiore al 75% della media UE27. Gli elevati divari regionali in termini di sviluppo economico e occupazione, l'arretratezza infrastrutturale e la situazione ambientale decisamente ambigua contribuiscono inoltre ad aggravare la realtà delle nazioni esteeuropee (CEC, 2007).

Il riconoscimento della grave minaccia che tali emergenze avrebbero costituito in seno al processo di integrazione europea ha indotto la Commissione Europea a produrre una serie di studi incentrati sull'analisi dell'impatto del futuro allargamento sul territorio dell'UE (Bachtler, 1992; CEC, 1994, 1996), e a prevedere specifici strumenti operativi per supportare i paesi candidati nel processo di transizione e prepararli all'adesione. Lo stesso *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE), che dello *European spatial planning* rappresenta il risultato più ambizioso (Faludi, 2001b: 245), dedica una sezione all'allargamento ad est, specificando la necessità di considerare la peculiare situazione territoriale dei paesi candidati all'interno della futura politica territoriale comunitaria (CEC, 1999:51). Infine, il più recente documento in materia di sviluppo territoriale comunitario, la *Territorial Agenda of the European Union*, approvata a Lipsia nel maggio 2007, basandosi sulle considerazioni espresse nel terzo e nel quarto rapporto della Commissione sulla coesione economica e sociale (CEC, 2004, 2007), ribadisce la necessità di promuovere la coesione territoriale della nuova Europa allargata, prestando particolare attenzione alla realtà dei nuovi stati membri (MUDTCEU, 2007: 2-3).

Mentre in seno all'UE si rifletteva sulle possibili risposte alle sfide territoriali implicite nell'allargamento, i governi dei paesi candidati si sono impegnati nella conduzione della complessa transizione dai sistemi centralizzati di pianificazione economica propri del periodo socialista verso modelli di sviluppo più consoni al nuovo scenario di libero mercato. Tale processo ha dovuto allo stesso tempo tenere conto del recepimento dell'*acquis communautaire* e del completamento delle riforme necessarie in previsione dell'adesione all'UE. All'interno dei tumultuosi percorsi evolutivi che hanno caratterizzato i vari contesti nazionali, l'attività di governo del territorio ha dovuto fare i conti, da un lato, con la fluidità di una configurazione politica e istituzionale soggetta a numerose influenze internazionali e, dall'altro, con la gestione di emergenze decisamente pressanti: dalla riqualificazione dei centri storici all'utilizzo indiscriminato dei suoli periurbani, dal recupero delle aree industriali in declino alla grave emorragia migratoria delle aree rurali, dalla gestione dell'emergenza ambientale all'inversione dei crescenti trend di polarizzazione spaziale; il tutto in presenza di una generale assenza di fondi e di capacità di coordinamento (Newman & Thornley, 1996; Sykora, 1999; Altrock e al. 2006; Adams e al. 2006; Pallagst, 2006a; Cotella, 2007).

La presente tesi di dottorato trae fondamento dal presupposto che il processo di integrazione europea in atto abbia prodotto peculiari strutture e meccanismi di funzionamento che coinvolgono i diversi livelli territoriali – da quello sovranazionale a quello locale – in un complesso insieme di influenze e relazioni di *governance multi-livello* (Sbragia, 1992, 1993; Scharpf, 1994, 2001; Hooghe & Marks, 2001), all'interno del quale è possibile osservare crescenti fenomeni di *europeizzazione* (Radaelli, 2004; Cowles e al., 2001; Gualini, 2003; Featherstone & Radaelli, 2003), ossia processi di reciproca contaminazione e adattamento fra la realtà comunitaria e i diversi contesti domestici. Prendendo spunto dalle considerazioni espresse, il lavoro esplora le caratteristiche della *governance territoriale comunitaria* (Janin Rivolin, 2004, 2008; Janin Rivolin & Faludi, 2005; Waterhout, 2008) nel processo di allargamento ad est dell'UE. Nonostante la diffusione e i progressi operativi dello European spatial planning, il sapere tecnico europeo è infatti tuttora in cerca di una definizione condivisa di governance territoriale comunitaria, a causa del differente impatto che l'intervento dell'UE ha sulle tradizioni istituzionali e tecniche di governo del territorio dei diversi stati europei (Janin Rivolin, 2008; Janin Rivolin & Faludi, 2005; MUDTCEU 2007, Waterhout, 2008). In tale ottica, la tesi analizza, da un lato, come la progressiva entrata in scena dell'UE quale nuovo soggetto istituzionale ha contribuito ad orientare l'evoluzione dell'attività di governo del territorio all'interno dei paesi candidati – e in particolare nelle nazioni di Visegrad² – e, dall'altro, come le sfide implicite nella nuova configurazione territoriale dell'Europa allargata hanno influenzato la dimensione territoriale delle politiche comunitarie.

² La tesi di dottorato si occupa più in dettaglio delle cosiddette nazioni di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), che hanno compiuto percorsi relativamente paralleli dal crollo dei relativi governi socialisti all'ingresso nell'UE. Il gruppo di Visegrad è nato dall'incontro dei capi di stato di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria, tenutosi nella cittadina ungherese di Visegrad il 15 febbraio 1991, con lo scopo di creare le basi per future collaborazioni nell'ottica dell'integrazione europea. Repubblica Ceca e Slovacchia hanno aderito al gruppo dopo la divisione della Cecoslovacchia nel 1993. Tutte e quattro le nazioni sono entrate nell'UE il primo maggio 2004.

1.2 Sintesi dei risultati della tesi

L'esplorazione della sfera della governance territoriale comunitaria dalla prospettiva del processo di allargamento ad est dell'Unione Europea ha fornito interessanti spunti di riflessione circa i meccanismi di europeizzazione che hanno portato ad una reciproca contaminazione fra i contesti domestici delle nazioni di Visegrad e la realtà comunitaria, contribuendo così ad influenzare l'evoluzione dello European spatial planning e dell'attività di governo del territorio nei paesi oggetto di indagine. Il presente lavoro suggerisce infatti come tale processo sia stato caratterizzato, da un lato, dalle peculiari condizioni di partenza delle nazioni analizzate e dal carattere fluido dei loro contesti istituzionali; dall'altro, dalla rete di influenze e relazioni di potere fra i vari attori che hanno partecipato a negoziati di adesione caratterizzati da una forte asimmetria.

1.2.1 Un'ulteriore "spatial planning tradition"

In primo luogo, le analisi svolte dimostrano come i contesti di governo del territorio di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria presentassero, prima del 1989, caratteristiche decisamente differenti rispetto a quelle delle nazioni occidentali, dominate dai sistemi di pianificazione economica centralizzata di matrice stalinista adottati a partire dalla fine degli anni '40. Nonostante le differenze esistenti fra i tre contesti presi in esame, le numerose similitudini esistenti fra gli obiettivi e le modalità tramite i quali i governi di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria si sono occupati della gestione dello sviluppo dei propri territori durante il quarantennio socialista ha portato a identificare, in questa tesi, una ulteriore "tradizione" di governo del territorio in Europa, sulla falsa riga di quelle già individuate dall'*EU Compendium of spatial planning and policies* (CEC, 1997) (cfr. capitolo 11).

All'interno di tale tradizione, l'attività di governo del territorio ha tratto fondamento da documenti costituzionali direttamente ispirati dalla Costituzione Sovietica del 1936, che definivano forme e regole della proprietà sociale dando così il via alla collettivizzazione di suoli e mezzi di produzione alla base della pianificazione centralizzata dell'economia. Il concetto ideologico di "dittatura del proletariato", assunto da tali documenti, ha attribuito pieni poteri ai parlamenti delle diverse nazioni quale emanazione diretta del volere popolare, e ha istituito strutture gerarchiche fortemente unitarie all'interno delle quali il potere è stato esercitato esclusivamente dal governo centrale in maniera autonoma, o tramite avamposti decentrati ai diversi livelli territoriali.

All'interno di tale quadro, i governi nazionali erano responsabili della promulgazione delle leggi che definivano gli obiettivi generali del governo del territorio, direttamente derivati dagli assunti ideologici della dottrina socialista. La pianificazione economica nazionale costituiva il fulcro del sistema e influenzava l'attività di governo del territorio ai livelli inferiori, grazie a una serie di finanziamenti e decisioni localizzative basate su criteri di equità spaziale. La pianificazione regionale e locale aveva, nella maggior parte dei casi, soltanto il ruolo di tradurre le decisioni centrali in piani attuativi, con l'attività di pianificazione fisica e l'attività edilizia vera e propria che si svolgevano su un binario parallelo, subordinato alla pianificazione economica. In generale, i documenti di governo del territorio prodotti ai vari livelli si dividevano in "piani di prospettiva", che avevano un orizzonte temporale di 15-20

anni e costituivano previsioni indicative circa il futuro sviluppo territoriale, e piani economici quinquennali e annuali che, così come i piani regionali da essi direttamente derivati e i piani locali di controllo delle edificazioni, costituivano invece strumenti vincolanti.

In oltre quarant'anni di governo comunista, l'attività di governo del territorio ha raggiunto un discreto grado di maturità in tutte le nazioni analizzate. L'assenza di ogni forma di mercato ha reso le trasformazioni territoriali esclusivamente soggette alla volontà pubblica, contribuendo a semplificare le relazioni fra definizione degli obiettivi da perseguire, pianificazione e attuazione, all'interno di un clima di generale accettazione dei processi di regolazione di economia e società. I differenti contesti hanno inoltre dimostrato un alto grado di responsività alla variazione delle condizioni contestuali, rivisitando progressivamente obiettivi e procedure a partire dagli anni '60 in relazione alle nuove necessità delle varie nazioni. Ciò ha portato a risultati straordinari in termini occupazionali e produttivi, e ad un sostanziale riequilibrio della struttura regionale dell'Europa centro orientale. La scarsa trasparenza del processo di determinazione delle priorità a livello nazionale e la mancanza di ogni forma di consultazione degli interessi regionali e locali hanno però causato una forte sproporzione fra sviluppo produttivo e innalzamento del livello degli standard di vita della popolazione. Tale situazione ha portato a risultati inferiori alle aspettative in termini di produzione di residenze, servizi e beni di consumo, e ha dato vita in tutti i contesti analizzati a quell'atmosfera di generale insoddisfazione che, insieme alla crisi economica iniziata alla fine degli anni '70, si è conclusa con la disintegrazione del blocco sovietico.

E' interessante sottolineare come, mentre le quattro tradizioni individuate dal Compendio sono il risultato di processi di sviluppo incrementale che hanno origine all'inizio del secolo scorso, l'ulteriore tradizione individuata dall'analisi delle nazioni di Visegrad costituisce un'esperienza *ex-novo* in netto contrasto con il passato prebellico. Se i modelli di sviluppo centralizzati sono nati da una frattura netta con il precedente periodo storico, allo stesso modo, a partire dal 1989, l'abbandono dell'ideologia socialista e il ritorno al libero mercato ha dato vita a una rivoluzione altrettanto profonda, all'interno della quale l'eredità socialista ha rappresentato solo una delle molteplici forze di influenza del processo di ridefinizione dell'attività di governo del territorio nei diversi contesti nazionali.

1.2.2 Evoluzione del governo del territorio nelle nazioni di Visegrad

Dopo l'apertura della cortina di ferro, i governi dell'Europa centro orientale hanno intrapreso processi di transizione impostati sul mercato quale unico principio di regolazione del nuovo sistema economico. Le trasformazioni promosse hanno influito sostanzialmente anche sull'attività di governo del territorio, impegnata a confrontarsi con la nuova realtà che premiava le economie regionali forti, aggravando la crisi delle aree in declino (cfr. capitolo 12). Mentre la liquidazione delle strutture socialiste è avvenuta in maniera relativamente rapida, la loro sostituzione ha rappresentato un processo più complesso, anche a causa della scarsa priorità politica garantita al governo del territorio dal diffuso spirito neoliberista (Sykora, 1999). Non esistendo un'unica matrice da prendere a modello nella sostituzione del sistema di pianificazione centralizzata di matrice sovietica, i contesti consolidatisi sulle rovine dell'eredità socialista hanno di volta in volta tenuto conto delle caratteristiche endogene ai diversi territori nazionali. D'altro canto, l'accesso all'interno del sistema economico occidentale ha sottoposto i governi di Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria a un

intricato insieme di influenze internazionali, contribuendo ad influenzarne l'attività politica (Piazolo, 2000). Dichiarandosi disponibile all'adesione delle nazioni post-socialiste durante il Consiglio di Copenhagen del 1993, l'UE ha assunto un ruolo chiave nella definizione delle riforme promosse dai diversi paesi, esercitando "pressioni sistematiche" (Winn, 1998) attraverso una serie continua di negoziati bi e multilaterali finalizzati al confronto di obiettivi e priorità, nonché al supporto delle trasformazioni in atto.

Negli anni immediatamente successivi al crollo dei governi socialisti, le riforme economiche hanno monopolizzato l'attività politica, di fatto precludendo ogni azione coordinata finalizzata alla correzione dei crescenti squilibri territoriali e relegando i pochi interventi promossi a risposte *ad hoc* verso emergenze specifiche. Per tutta la prima metà degli anni '90, la gestione locale delle proprietà e degli usi del suolo e la regolazione dell'attività edilizia sono state così le uniche attività ad avere luogo, spesso sulla base di leggi e regolamenti risalenti al periodo socialista. Tale situazione è mutata con la prospettiva di adesione all'UE. I negoziati di adesione hanno progressivamente contribuito a fare sì che le riforme promosse dai governi dei paesi candidati acquistassero un crescente "sapore europeo", facendo leva su meccanismi di condizionalità politica ed economica e sul trasferimento di priorità e *modi operandi* comunitari (Piazolo, 2000, Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005). Grazie al supporto degli strumenti comunitari, le nazioni di Visegrad si sono adoperate verso il raggiungimento dei requisiti definiti negli accordi di preadesione, riorganizzando gradualmente le proprie strutture legali e amministrative e contribuendo al consolidamento di nuove configurazioni di governo del territorio, profondamente diverse da quelle che avevano caratterizzato tali nazioni fino a dieci anni prima.

A livello nazionale, la volontà di beneficiare del supporto finanziario dell'UE ha favorito l'elaborazione di strategie e concetti di sviluppo sovente impostati attorno a specifiche priorità promosse dai documenti comunitari e in particolare dallo SSSE. Inoltre, la redazione dei Piani di Sviluppo Nazionale alla base del processo di contrattazione comunitaria ha portato ad un'ulteriore convergenza delle politiche perseguite all'interno dei diversi contesti verso priorità di matrice comunitaria, sovente senza verificare il reale grado di integrazione e compatibilità fra priorità domestiche e obiettivi europei. Sempre al livello centrale, i metodi di programmazione Comunitaria hanno favorito la sostituzione dell'approccio settoriale, che aveva caratterizzato il periodo socialista e i primi anni '90, con un progressivo coordinamento orizzontale all'interno di strategie maggiormente integrate, e portato a interessanti esercizi di coordinamento verticale fra stato e regioni (Gorzelać e al. 2001).

Le pressioni dell'UE verso l'istituzione di unità amministrative NUTS 2³, finalizzate alla gestione efficace dei fondi comunitari, ha portato inoltre alla nascita di livelli regionali di autogoverno in tutte le nazioni analizzate a cavallo del nuovo millennio⁴. A partire dai primi anni 2000, le neonate amministrazioni regionali si sono ritrovate a promuovere autonomamente lo sviluppo del proprio territorio tramite la preparazione di strategie di

³ La Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata elaborata da Eurostat più di 25 anni fa al fine di fornire una ripartizione uniforme delle unità territoriali per la compilazione di statistiche regionali per l'UE e, a partire dal 1988, è alla base della distribuzione dei Fondi Strutturali. Tale classificazione suddivide ogni Stato membro in un numero di regioni NUTS 1, ognuna delle quali è suddivisa in regioni NUTS 2, a loro volta suddivise in regioni NUTS 3. Secondo i criteri che ne sono alla base, le unità NUTS 2 possono contenere da 800.000 a 3 milioni di abitanti. Un ulteriore approfondimento sull'argomento è presentato nell'Appendice B.

⁴ Ad eccezione dell'Ungheria dove la riforma è tuttora oggetto di discussione.

sviluppo e la gestione dei finanziamenti europei. La rapidità del processo di regionalizzazione ha però limitato le riflessioni circa l'adeguatezza della divisione amministrativa da adottare, spesso impostata in prospettiva della massimizzazione dei futuri benefici economici derivanti dalla programmazione comunitaria. Ad eccezione della Polonia, le nuove realtà regionali hanno difficoltà a conciliare identità culturali e storiche eterogenee e realtà sociali ed economiche spesso incoerenti all'interno del processo di definizione delle proprie strategie di sviluppo, non di rado concentrandosi sulla promozione di interventi puntuali e fallendo nella promozione di visioni di lungo periodo.

Infine, nonostante gli Atti sull'autogoverno locale promossi in tutte le nazioni nei primi anni '90, le amministrazioni locali hanno dovuto fare i conti con possibilità operative fortemente limitate dalle scarse risorse economiche. A partire dalla fine degli anni '90, la progressiva decentralizzazione finanziaria da parte dei governi centrali ha concesso ai governi municipali la possibilità di impostare strategie di sviluppo a lungo termine del proprio territorio. Nonostante ciò, la principale attività delle amministrazioni locali durante l'interno periodo di transizione è coincisa con la risoluzione di problematiche di natura pratica, a cominciare dal confronto con il complesso regime di proprietà di suoli e edifici ereditato dal precedente periodo storico. La scarsa disponibilità finanziaria ha inoltre portato i governi locali ad adoperarsi nel tentativo di attrarre flussi di investimento esteri all'interno dei propri territori, tramite operazioni di marketing urbano spesso mutate dai contesti occidentali.

In generale, l'elevata dinamicità imputabile ai processi di riforma politici e istituzionali della transizione ha portato ad una maggiore permeabilità dei contesti analizzati a requisiti, priorità e concetti comunitari, che sono stati recepiti in maniera passiva senza prevedere alcuna reinterpretazione in relazione alle differenti peculiarità contestuali. Nonostante l'ingresso ufficiale nell'UE, sarebbe però un errore considerare i contesti di governo del territorio delle nazioni analizzate come configurazioni stabili e consolidate. Il rapido susseguirsi delle riforme intraprese dai singoli stati è derivato infatti più dalla necessità di rispettare le scadenze definite dall'agenda dell'allargamento che dall'effettiva condivisione delle configurazioni adottate. La distanza che ancora persiste fra obiettivi e risultati e la scarsa capacità istituzionale dell'amministrazione pubblica costituiscono altrettanti indizi della relativa immaturità dei contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad, e di come questi siano ancora caratterizzati da un elevato grado di fluidità.

1.2.3 European spatial planning reloaded

Così come i nuovi stati membri hanno intrapreso, a partire dai primi anni '90, un forte processo di ristrutturazione interna finalizzato all'adesione, allo stesso modo la prospettiva di allargamento ad est ha costretto l'UE a confrontarsi con il proprio futuro a 27 stati membri. L'ingente numero di nuove sfide territoriali poste all'attenzione dello European spatial planning ha spinto l'UE a dotarsi di nuovi contenuti e modalità operative nell'ottica del perseguimento di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale (cfr. capitolo 13). Le diverse dimensioni dello European spatial planning sono evolute grazie all'influenza combinata di decisioni politiche e razionalità economica, in un processo che ha contribuito ad alterare il quadro delle politiche territoriali comunitarie sia in relazione alla dimensione territoriale delle nuove sfide sia sotto la pressione delle varie nazioni e della Commissione.

L'analisi svolta ha dimostrato come l'allargamento abbia contribuito a modificare sensibilmente le politiche promosse dall'Unione Europea nell'ambito dello European spatial planning, portando all'introduzione di specifici strumenti di preadesione per intervenire direttamente sul territorio dei paesi candidati e, contemporaneamente, avvicinare tali paesi alla realtà operativa comunitaria. Allo stesso modo, gli strumenti strutturali e le politiche della programmazione comunitaria sono stati progressivamente modificati per far fronte all'adesione dei paesi candidati, sia in direzione di una loro estensione all'area esteuropèa sia nel tentativo di rispondere alle sollecitazioni degli stati membri, timorosi di veder diminuire drasticamente il supporto comunitario.

La quarta relazione sulla coesione economica e sociale (CEC, 2007) afferma come l'intervento comunitario abbia contribuito ad innescare efficaci processi di convergenza economica fra gli stati membri. Lo stesso documento e diversi altri studi sottolineano, però, come le attuali misure promosse dall'UE continuino altresì ad alimentare la crescita delle disparità interne ai diversi contesti nazionali e regionali, concentrandosi su un ristretto numero di aree forti per aumentare la competitività dell'Unione nello scenario globale, facendo presagire un futuro a "due velocità" per lo sviluppo del territorio Europeo (Ezcurra e al. 2007). Nonostante l'evoluzione degli strumenti operativi, è infatti difficile rintracciare l'impatto della dimensione esteuropèa sulla dimensione "discorsiva" dello European spatial planning (Bohme, 2002), che continua a fondarsi su concetti e approcci sviluppati quando l'UE contava 15 stati membri, secondo una prospettiva fortemente (nord)occidentale. L'assenza di competenze formali ha fatto sì che il discorso sullo European spatial planning si catalizzasse attorno ai due documenti principali prodotti negli ultimi anni – lo SSSE e la Territorial Agenda – rendendo il processo di evoluzione di idee e concetti lento e tortuoso, oltre che soggetto alle pressioni e alle relazioni di potere fra i diversi attori coinvolti.

D'altro canto all'interno di uno scenario scarsamente istituzionalizzato, il dibattito nato attorno a tali documenti, insieme alle esperienze ESPON e INTERREG IIIB, hanno contribuito a consolidare il ruolo della comunità epistemica che ruota attorno allo European spatial planning (Waterhout, 2008). In tal senso, l'allargamento dell'UE costituisce un'opportunità senza precedenti di integrazione fra esperti occidentali ed esturopei. L'effettiva integrazione di questi ultimi all'interno della *European planning community* sembra essere un passaggio cruciale verso quella rielaborazione dei concetti attualmente alla base dell'approccio territoriale comunitario, in vista della risoluzione delle tensioni esistenti fra i diversi obiettivi promossi e in prospettiva di un'integrazione fra vecchi e nuovi stati membri all'interno dello spazio comunitario (Pallagst, 2006:279). Con la competenza di coesione territoriale ad un passo dalla ratifica ufficiale, è verosimile pensare che il processo di definizione delle modalità operative della futura politica di coesione, aperto ufficialmente con la pubblicazione del Libro Verde sulla Coesione Territoriale (CEC, 2008), costituirà il principale banco di prova all'interno del quale la nuova *European planning community* dovrà dimostrare di saper trarre vantaggio dalla propria eterogeneità.

1.2.4 La governance territoriale comunitaria nell'allargamento

Le considerazioni espresse suggeriscono come la governance territoriale comunitaria nell'allargamento ad est dell'UE sia stata fortemente influenzata dalle caratteristiche proprie dello stesso processo di allargamento (cfr. capitolo 14). Tale evento politico, spesso

considerato come la più grande sfida con cui l'Unione Europea si è dovuta confrontare nel corso della sua breve storia, ha infatti costituito un'importante "finestra di opportunità" (Kingdon, 1995, Pallagst, 2006), catalizzando l'azione di attori appartenenti a contesti diversi e stimolando l'evoluzione di numerosi ambiti politici in seno all'UE e all'interno dei contesti domestici dei paesi candidati. Se ciò è avvenuto negli ambiti nei quali l'UE detiene una competenza esclusiva o in condivisione con gli stati membri, i risultati del presente lavoro dimostrano come anche la governance territoriale comunitaria non sia stata immune dall'influenza dell'allargamento, portando all'attivazione di specifici meccanismi di europeizzazione che hanno influenzato sia l'evoluzione dello European spatial planning sia i contesti di governo del territorio oggetto di indagine.

Fin dalla dichiarazione di Copenhagen del 1993, i diversi momenti di confronto collettivi e bilaterali che hanno interessato l'UE, gli stati membri e i paesi candidati hanno influenzato le agende politiche degli attori coinvolti nei processi decisionali a tutti i livelli territoriali (Winn, 1998). Questi hanno interagito all'interno di arene decisionali impostate su tematiche generali di confronto (Kingdon, 1995), sostanziandole tramite proposte maturate da prospettive diverse e spesso contrastanti. All'interno di tali processi negoziali, i diversi attori hanno operato nel tentativo di massimizzare i propri vantaggi, rendendosi allo stesso tempo vulnerabili alla potenziale messa in discussione degli elementi alla base delle proprie logiche di azione.

La progressiva formalizzazione del processo di allargamento ha contribuito ad influenzare il processo di europeizzazione su due livelli, da un lato, dettando ritmi rapidi per riforme che altrimenti avrebbero richiesto tempi decisamente maggiori e, dall'altro, condizionando le relazioni di potere esistenti fra i diversi attori coinvolti e le motivazioni alla base dell'azione degli stessi all'interno dei processi decisionali. All'interno dello scenario descritto, il processo di europeizzazione che caratterizza la governance territoriale comunitaria nell'allargamento si configura come un insieme di relazioni fortemente asimmetriche, che riflette i differenti ruoli e le relazioni di potere tra UE, stati membri e paesi candidati all'interno dell'allargamento.

Nonostante la mancanza di competenze in materia di governo di territorio e, dunque, l'assenza di relazioni coercitive, la volontà dei paesi candidati di guadagnare la membership comunitaria e di beneficiare degli aiuti economici messi in campo dall'UE ed il potere di quest'ultima di vincolare l'adesione a determinate condizioni e di proporre incentivi economici in relazione all'adozione di particolari riforme ha fornito all'Unione la facoltà di influenzare fortemente i contesti di governo del territorio delle nazioni analizzate. All'interno della cornice scarsamente flessibile costituita dal processo di preadesione, la "pressione sistematica" (Winn, 1998) dell'UE ha così avuto un forte impatto sulle strutture istituzionali e legislative dei contesti di governo del territorio delle nazioni analizzate, oltre che sull'adozione di specifiche priorità entro contesti resi permeabili dall'elevata fluidità.

Se durante l'intero processo di allargamento l'UE ha potuto esercitare enormi pressioni sui paesi candidati affinché questi recepissero norme, direttive e principi comunitari virtualmente eliminando ogni rischio di mancata trasposizione (Heritier, 2005), d'altro canto, l'evoluzione dello European spatial planning è maturata in arene decisionali all'interno delle quali l'inclusione dei paesi candidati, quando è avvenuta, ha fornito loro un potere contrattuale decisamente inferiore a quello degli stati membri. I successivi momenti di confronto - ad esempio la Convenzione Europea che ha portato alla redazione del Trattato Costituzionale, il processo alla base della Territorial Agenda e i negoziati alla base dei nuovi criteri di

programmazione – sono stati caratterizzati dal timore degli Stati membri di perdere i benefici garantiti dalla politica strutturale comunitaria. Ciò ha fatto sì che la revisione degli strumenti dello European spatial planning si traducesse nell'estensione formale degli stessi alla nuova realtà a 27 stati, e nell'introduzione di particolari accorgimenti a garanzia delle regioni più povere dei vecchi Stati membri, mentre è mancato uno sforzo più profondo di revisione di quell'insieme di idee e concetti che ne sono alla base.

La principale considerazione che emerge osservando la governance territoriale comunitaria dalla prospettiva dell'allargamento ad est dell'UE è la forte asimmetria del processo di europeizzazione. Questo ha prodotto un forte impatto sui contesti di governo del territorio dei nuovi stati membri, limitando invece l'evoluzione dello European spatial planning alla definizione di specifici strumenti a supporto dell'adesione e all'estensione formale della programmazione ordinaria ai nuovi territori. Tale situazione pare essere la diretta conseguenza della predominanza di meccanismi di condizionalità attivati dall'Unione mediante la produzione di incentivi economici e la definizione dei requisiti di adesione (Conzelmann, 1988; Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005). Con l'avvenuto allargamento e l'effettiva partecipazione dei nuovi stati membri al processo decisionale comunitario, è possibile supporre che la reciproca contaminazione fra realtà comunitaria e contesti nazionali in materia di governo del territorio assumerà un carattere maggiormente equilibrato, grazie alla sostituzione dei meccanismi unidirezionali di condizionalità che hanno dominato il processo di adesione con processi di socializzazione più profondi, basati sulla reciproca condivisione di conoscenza e informazione fra i diversi attori.

All'interno del nuovo scenario, un ruolo fondamentale sarà verosimilmente giocato dall'allargamento della comunità epistemica che ruota attorno allo European spatial planning ed è ancora in cerca di una dimensione est-europea (Pallagst, 2006). Negli anni a venire, gli esperti appartenenti alla parte occidentale e orientale del continente saranno chiamati ad allargare e approfondire le proprie conoscenze attraverso la condivisione di informazioni e approcci allo sviluppo territoriale, e a cimentarsi nella produzione di riflessioni innovative che contribuiscano all'evoluzione dello European spatial planning verso approcci più consoni alla nuova realtà comunitaria e al progressivo consolidamento dei contesti di governo del territorio dei nuovi stati membri all'interno della stessa.

In conclusione la tesi formula un insieme di riflessioni più generali circa la natura e il funzionamento dei contesti di governo del territorio, e riguardo al ruolo di questi ultimi all'interno del complesso panorama della governance territoriale comunitaria, inserendosi all'interno di un filone di relativa attualità teorica e operativa (Nadin & Stead, 2008; Stead, 2008; Adams, 2008; Janin Rivolin, 2008).

Una prima serie di considerazioni riguarda il modello di analisi adottato per studiare i contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegraad. L'adozione di una prospettiva al tempo stesso multidisciplinare, multiscalare, e multidimensionale, ha permesso di esplorare le diverse sfumature di tale attività di governo in maniera rigorosa, considerandoli alla stregua di sistemi complessi, nonostante ciò riconducibili e comparabili all'interno del modello analitico definito. E' però il riconoscimento della contingenza spaziotemporale del governo del territorio a consentire di giungere alle considerazioni più interessanti. Partendo da un modello concettuale definito da Janin Rivolin (2008), che paragona i sistemi di pianificazione territoriale a "tecnologie istituzionali" caratterizzate da propri cicli di innovazione, la tesi

mette in luce il ruolo giocato dalle dinamiche istituzionali nei processi innovativi che hanno caratterizzato l'attività di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad

La reinterpretazione del modello presentato in relazione alle caratteristiche dei contesti oggetto di indagine mostra come l'elevato numero di sfide territoriali e la mancanza di un sistema consolidato di governo del territorio, abbiano reso tali contesti estremamente "osmotici" agli stimoli di matrice comunitaria. L'attivazione di elevato numero di cicli di innovazione in un brevissimo intervallo temporale in risposta a tali stimoli ha agito da "moltiplicatore", favorendo una "reinvenzione" dei contesti di governo del territorio delle diverse nazioni (Altrock e al., 2006). La predisposizione alle riforme dei decisori pubblici e l'elevata fluidità istituzionale hanno contribuito a facilitare il passaggio dalla sperimentazione alla codificazione istituzionale delle soluzioni promosse. Il processo diffusione dell'innovazione è però risultato assai più lento e tortuoso, a causa della scarsa capacità istituzionale dei vari contesti e, ancora oggi, la maggior parte delle riforme intraprese attraversano una fase di adattamento che proseguirà fino al reale consolidamento.

L'adozione di una prospettiva dinamica permette inoltre di sviluppare alcune considerazioni sulle dinamiche di convergenza degli approcci al governo del territorio. I diversi contesti domestici sono inseriti all'interno di una fitta rete di pressioni sistematiche dalle quali è impossibile prescindere (Healey & Williams, 1993; Stead, 2008). A tal proposito, l'influenza dell'UE gioca un ruolo cruciale, promuovendo lo scambio e la diffusione di idee e approcci da un contesto all'altro, dando vita ad un processo di apprendimento reciproco che risulta in una graduale convergenza delle pratiche e delle politiche di governo del territorio.

Tale convergenza non implica però l' "omologazione" dei diversi contesti domestici ad un unico modello. Al contrario, i risultati della tesi sembrano supportare l'opinione condivisa da numerosi esperti di europeizzazione, e cioè l'assenza di tendenze all'omologazione delle politiche territoriali promosse nei vari contesti domestici, se si esclude la diffusione di determinati obiettivi politici e approcci promossi a livello comunitario (Adams, 2008).

I sistemi domestici sembrano infatti incorporare i diversi elementi promossi in sede comunitaria secondo modalità prettamente autopoietiche (De Jong e al. 2002). L'eterogeneità che caratterizza i diversi approcci al governo del territorio pare dunque destinata a persistere, a dispetto di ogni convergenza in termini di agende perseguite, grazie all'importanza delle tradizionali culture endogene di pianificazione che contribuiscono a distinguere le modalità di interpretazione dei crescenti stimoli esterni (cfr. Sanyal, 2006). La descritta eterogeneità contribuisce così ad una nuova lettura del concetto di *convergenza*, visto come una progressiva contaminazione dei diversi contesti che risulta in un'ulteriore complessificazione del quadro generale, all'interno della quale la crescente diversità e la conoscenza reciproca si combinano nel consolidamento di un vocabolario comune del governo del territorio.

Se i diversi contesti, sottoposti a stimoli esterni, reagiscono secondo logiche interne, è possibile supporre che realtà dalle caratteristiche simili si comportino in maniera analoga in presenza di sollecitazioni simili. Seguendo tale logica, la tesi introduce due gruppi di variabili, utili ad analizzare il processo di contaminazione reciproca fra realtà comunitarie e contesti domestici nell'ambito del governo del territorio. In primis, le *caratteristiche intrinseche ai contesti domestici*, assumono un'importanza fondamentale sia nella reinterpretazione degli stimoli comunitari all'interno delle diverse realtà nazionali, sia nell'impatto domestico sull'evoluzione dello European spatial planning. In secondo luogo, il grado di influenza

reciproca fra UE e contesti nazionali muta a seconda del *mezzo di relazione*, e cioè del fatto che tale influenza si manifesti nella partecipazione all'attività comunitaria o nell'ambito di un allargamento. Lungi dal ritenersi esaustive, le riflessioni che chiudono il lavoro si propongono come indizi meditati per un percorso di ricerca finalizzato un'analisi sistematica del complesso fenomeno della governance territoriale comunitaria.

1.3 Organizzazione del volume

Il percorso di ricerca che ha portato alle conclusioni sopra richiamate è organizzato all'interno di quattordici capitoli, suddivisi in quattro sezioni principali.

Dopo aver introdotto il tema della tesi di dottorato e presentato una sintesi dei risultati ottenuti (capitolo1), la prima parte provvede a illustrare brevemente il contesto di riferimento della ricerca, definendo la *governance territoriale comunitaria* come intersezione di tre ambiti di ricerca differenti (capitolo 2). Successivamente l'obiettivo generale del lavoro viene dettagliato tramite diverse ipotesi di partenza e domande di ricerca, e vengono forniti alcuni cenni sulla struttura della ricerca stessa, sulle fonti di informazione consultate e sugli ambiti ai quali il presente lavoro intende fornire un contributo (capitolo 3).

La seconda parte della tesi si occupa di descrivere in maniera dettagliata la metodologia di ricerca. Si tratta di un lavoro preliminare finalizzato all'esplorazione dei concetti di *governo del territorio* e di *contesto di governo del territorio* (capitolo4), delle molteplici dimensioni che caratterizzano lo *European spatial planning* (capitolo5), delle caratteristiche e dei meccanismi alla base dei processi di *europaizzazione* impliciti nel sistema di *governance multi-livello* dell'Unione Europea (capitolo 6).

La terza parte si apre con alcuni cenni sulle condizioni che hanno influenzato l'evoluzione del governo del territorio in Europa centro orientale prima e dopo il 1989, dall'influenza del modello sovietico al processo di allargamento dell'UE, passando per la transizione macroeconomica (Capitolo 7), e prosegue presentando l'analisi dei contesti di studio della ricerca, definendo le caratteristiche essenziali dell'attività di governo del territorio prima della caduta dei governi socialisti e l'evoluzione di tale realtà dopo il 1989 nelle nazioni oggetto di indagine: Cecoslovacchia (capitolo 8), Polonia (capitolo 9) e Ungheria (capitolo10).

Nella quarta ed ultima parte del lavoro, le informazioni raccolte vengono elaborate in maniera sinottica in relazione al complesso sistema di influenze reciproche che intercorrono fra UE e paesi candidati all'interno dell'allargamento. Dopo l'esplorazione delle caratteristiche comuni ad un'ulteriore tradizione di governo del territorio di ispirazione sovietica (capitolo 11), il testo interpreta l'evoluzione dell'attività di governo del territorio nelle nazioni prese in esame alla luce del ruolo giocato dall'UE (capitolo 12). Successivamente, sono messe in evidenza le relazioni fra l'allargamento e l'evoluzione della dimensione territoriale delle politiche comunitarie, nel tentativo di individuare possibili indicazioni circa il futuro dello *European spatial planning* nella nuova Europa (capitolo 13). Infine, riassumendo le fila del discorso presentato, il capitolo 14 esplicita le peculiari caratteristiche della *governance territoriale comunitaria* nell'allargamento ad est e fornisce alcune riflessioni più generali circa la natura e il funzionamento dei contesti di governo del territorio nello scenario comunitario, introducendo possibili spunti per futuri approfondimenti.

2. *Quadro di riferimento*

La necessità di governare le trasformazioni e lo sviluppo del territorio ha contribuito, in presenza di contesti nazionali con caratteristiche differenti, ad originare e consolidare differenti contesti di governo del territorio. Inoltre, sia le nazioni che hanno partecipato all'elaborazione del progetto istituzionale dell'Unione Europea sia quelle che vi hanno aderito in corso d'opera sono soggette all'azione dell'insieme di politiche e pratiche di natura territoriale promosse dall'UE, contribuendo a loro volta a modificarle e ridefinirle in un complesso processo di reciproca influenza.

La governance territoriale comunitaria è appunto composta dall'insieme di relazioni d'influenza che, in un'ottica di governance multi-livello, legano a doppio filo lo European spatial planning e l'attività di governo del territorio all'interno dei diversi stati membri. Nel tentativo di fornire il quadro di riferimento all'interno del quale si colloca il presente lavoro, di seguito si introducono i diversi ambiti tematici interessati dalla ricerca e gli spazi di relazione che esistono fra gli stessi. Dopo aver fornito alcuni brevi cenni sui contesti nazionali di governo del territorio (§2.1) e sullo European spatial planning (§2.2), si provvede a introdurre il modello europeo di governance multi-livello (§2.3), per poi arrivare a descrivere come, anche in relazione all'allargamento ad est dell'UE (§2.4), la governance territoriale comunitaria si collochi all'intersezione di tali ambiti (§2.5).

2.1 I contesti nazionali del governo del territorio

L'Europa nel suo insieme ha, in seguito alla Seconda Guerra Mondiale, sperimentato crescenti fenomeni di urbanizzazione. Congiuntamente si è assistito alla crescita della ricchezza dei singoli individui, del possesso di automobili, delle aspettative riguardanti la qualità dell'abitare, e del progressivo passaggio della forza lavoro dall'agricoltura all'industria e al settore terziario. Questi processi hanno aumentato enormemente le pressioni sugli usi del suolo, legate alla necessità di fornire il necessario stock abitativo alla crescente popolazione urbana, di localizzare le attività industriali, di realizzare efficienti sistemi di trasporto, di giungere ad una relazione più sostenibile con l'ambiente e ad una riduzione delle crescenti disparità economiche e sociali (Williams, 1984). Tali fenomeni hanno portato tutte le nazioni a concepire una serie di procedure al fine di contrastare e risolvere i conflitti relativi alla competizione per gli usi del suolo (in Europa Occidentale) o di definire l'organizzazione degli stessi centralmente tramite strategie razionali (in Europa Orientale). Ogni governo ha così provveduto alla redazione di un apparato legislativo, la cui applicazione da parte delle autorità pubbliche avrebbe consentito il monitoraggio e il controllo dei processi di sviluppo, e alla preparazione di piani e politiche per promuovere la forma di sviluppo desiderata.

La differente flessibilità nell'accettare tali poteri, in alcune nazioni considerati in parziale conflitto con i diritti legati alla proprietà privata, e la variabile percezione del valore

dell'attività di pianificazione nei vari contesti hanno dato origine a modi diversi di concepire e praticare il governo del territorio. Questa varietà si riflette sia nelle strutture amministrative, legali e costituzionali che forniscono la cornice all'interno della quale si svolgono le attività di governo del territorio, sia nelle priorità perseguite nei differenti contesti e ai diversi livelli territoriali, sia infine negli strumenti adottati per perseguire tali priorità e all'interno delle pratiche operative, ed è una diretta conseguenza dei contesti nei quali le risposte ai fenomeni introdotti in precedenza, in un certo qual modo simili in tutt'Europa, si sono sviluppate¹.

In anni recenti si è assistito a un crescente interesse per lo studio dei diversi contesti di governo del territorio in Europa occidentale, che ha portato a numerosi tentativi di analizzare questi ultimi in maniera comparativa e ad una suddivisione degli stessi in specifici "ideal-tipi" (Nadin & Stead, 2008)². Raramente però tali contributi hanno preso in esame le nazioni dell'Europa centro orientale, in parte a causa della difficoltà di ottenere informazioni circa tali nazioni prima del 1989, in parte a causa della fluidità propria della transizione che ha interessato le stesse dopo tale data (cfr. Newman & Thornley, 1996; ESPON, 2007). Lo stesso *EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (CEC, 1997a), unico documento finora pubblicato dalla Commissione Europea circa i differenti sistemi di governo del territorio esistenti in Europa, si occupa solamente delle 15 nazioni che componevano l'UE prima degli ultimi allargamenti.

L'interesse intrinseco ad un'analisi che trascenda le differenti declinazioni dell'attività di governo del territorio nella porzione occidentale del continente sta dunque nella varietà delle soluzioni che sono state sviluppate in Europa centro orientale in risposta a stimoli relativamente simili a quelli a cui sono state soggette le nazioni occidentali e, soprattutto, nel valore aggiunto che una maggior comprensione delle realtà esteeuropee porterebbe in termini di integrazione nella nuova Europa allargata.

2.2 European spatial planning

Sebbene non sempre in maniera esplicita, lo sviluppo delle politiche territoriali è proceduto di pari passo con il processo di integrazione europea, con i successivi risultati raggiunti in termini di integrazione economica che richiedevano interventi sulle crescenti disparità territoriali per arginare il pericolo di una disintegrazione dell'Unione stessa (Williams, 1996). Il crescente interesse per la pianificazione territoriale sovranazionale può dunque essere considerato una risposta agli squilibri causati dall'integrazione economica del mercato unico, ma anche un riconoscimento dell'importanza di istituire reti di trasporto transnazionali ed un tentativo di fornire maggiore coerenza spaziale alle differenti politiche settoriali dell'Unione, come già riconosciuto dall'Atto Unico Europeo nel 1987 (Scott, 1993).

Nonostante tale tendenza abbia portato negli anni alla produzione di diversi studi analitici e programmi di intervento sul territorio europeo, fino a vent'anni fa anche i più entusiasti

¹ Secondo Williams (1984) infatti, in presenza di differenti peculiarità contestuali (culturali, sociali, legali, istituzionali, politiche etc.) si è assistito allo sviluppo di risposte molto diverse alle sfide sociali e territoriali emergenti e, dunque, al consolidamento di contesti nazionali di governo del territorio dalle peculiarità specifiche.

² A metà degli anni '90 ad esempio, Newman e Thornley (1996) identificavano quattro "famiglie" di governo del territorio basandosi sulle differenti strutture amministrative e legali delle nazioni europee. L'anno successivo l'*EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (CEC, 1997a) suggeriva invece quattro "tradizioni" sulla base di similitudini e differenze nell'organizzazione, nei metodi e negli obiettivi dell'attività di governo del territorio negli stati membri.

esperti del settore avrebbero esitato ad affermare l'importanza della dimensione territoriale nell'agenda comunitaria (Williams, 1996); ancora oggi lo European spatial planning è un sistema variegato e non sempre coerente di azioni, procedure e atti a contenuto territoriale che varia continuamente alla luce delle reciproche influenze tra UE e Stati membri. Le ragioni che minano un'effettiva "istituzionalizzazione" della dimensione territoriale delle politiche europee sono da ricercarsi nella mancanza di competenze formali dell'UE in tale ambito. Come fa notare Williams infatti (1996), nessuno dei trattati comunitari include espliciti riferimenti al governo del territorio.

A dispetto dell'assenza di competenze, è innegabile che la politica comunitaria sia stata caratterizzata nei fatti da una progressiva ingerenza nelle dinamiche spaziali. Lentamente, ma inesorabilmente, il territorio ha acquisito una posizione di primo piano nell'agenda politica dell'UE, sin dai primi trattati CEE che includevano azioni legate a trasporti, ambiente, agricoltura e reti infrastrutturali fra le competenze comunitarie. La pubblicazione del *Libro verde sull'ambiente urbano* (CEC, 1990), gli studi *Europe 2000* e *Europe 2000+* (CEC, 1991; CEC, 1994) e la crescita esponenziale di ricerche e iniziative scientifiche in tale ambito sono solo alcuni dei molti indizi di quella crescente sensibilità territoriale che, nonostante cali di interesse ciclici attribuibili a diversi fattori (non ultima l'inerzia di diversi stati membri restii a cedere parte della propria sovranità territoriale), ha portato alla redazione prima dello SSSE (CEC, 1999) e, successivamente, della Territorial Agenda (MUDTCEU, 2007a).

Il dibattito sugli esatti contorni teorici e sulle possibili applicazioni pratiche della dimensione territoriale dell'obiettivo di coesione, lanciato dalla Commissione con il *Libro verde sulla coesione territoriale* (CEC, 2008) è l'ultima tappa di un percorso che ha portato dall'inclusione di tale concetto nel Trattato di Amsterdam con fini secondari nel 1997, passando per le riflessioni maturate nel secondo e terzo rapporto della Commissione sulla coesione economica e sociale (CEC, 2001, 2004), alla completa legittimazione nel Trattato per stabilire una Costituzione Europea, firmato a Roma il 29 Ottobre 2004, che di fatto ha aperto uno spiraglio verso la possibile istituzionalizzazione di competenze di gestione del territorio condivise fra UE e Stati Membri (Waterhout, 2008).

L'incertezza che negli ultimi anni ha caratterizzato il processo di ratifica del Trattato costituzionale (non ultima, nel giugno 2008, la bocciatura irlandese del Trattato di Lisbona, che del documento costituzionale costituisce la naturale evoluzione), insieme alla rinnovata enfasi della Commissione sugli obiettivi di crescita e occupazione della Strategia di Lisbona (EC, 2000; CEC, 2005; MUDTCEU, 2007a) costituiscono altrettanti segnali di un possibile rallentamento della tendenza qui presentata (Janin Rivolin, 2005). L'importanza giocata dall'entrata in scena dell'UE quale nuovo soggetto istituzionale nel processo evolutivo dei diversi sistemi nazionali di governo del territorio è però innegabile. Esistono inoltre diversi fattori che contribuiscono a mantenere vivo l'entusiasmo dei sostenitori dello European spatial planning. La conferma del network di ricerca ESPON (European Spatial Planning Observation Network), l'introduzione di convergenza e cooperazione territoriale quali obiettivi *mainstream* dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 (CEC, 2006) e il dibattito in corso su una futura politica europea per le città (Atkinson, 2001; Frank, 2006; CEC, 1997b, 2007) fanno supporre che le recenti battute di arresto rappresentino semplicemente una dimensione strutturale del continuo processo di riorganizzazione dello European spatial planning (Doria e al., 2006). Allo stesso modo, l'aumento esponenziale delle disparità

territoriali che contraddistinguono lo sviluppo urbano e regionale dell'Europa allargata rendono ancor più evidente come il perseguimento della coesione sociale, economica e territoriale rappresenti un obiettivo imprescindibile per il futuro dell'UE (Getimis, 2005).

2.3 Governance multi-livello

L'istituzione e l'evoluzione del progetto UE è solo uno dei numerosi segnali che dimostrano come le principali sfide del XXI secolo raggiungano ormai proporzioni globali e richiedano soluzioni e interventi che trascendono i confini nazionali. Il moltiplicarsi di processi decisionali che dipendono da un numero sempre maggiore di istituzioni e livelli territoriali ha dato vita ad uno scenario in cui le dimensioni internazionale, nazionale, regionale e locale sono sempre più interdipendenti e richiedono analisi e considerazioni congiunte e interrelate (Hooghe & Marks, 2001; Bradford & Linn, 2007).

Il concetto di *governance multi livello* prende piede alla fine degli anni '80 proprio per descrivere la dispersione del potere decisionale fra diverse autorità localizzate ai vari livelli territoriali. Nonostante la portata mondiale del fenomeno, in nessun luogo la governance multi-livello ha assunto caratteristiche simili a quelle manifestate nel panorama dell'UE (Hooghe & Marks, 2001: xi). Gli eventi verificatisi con l'istituzione della Comunità Economica Europea (CEE) nel 1957 ed il progressivo ampliamento dell'autorità delle istituzioni europee hanno infatti generato cambiamenti epocali in termini di distribuzione di autorità e potere decisionale su più livelli, da quello sovranazionale a quello locale. Il fatto che nessun'altra forma di cooperazione internazionale sia caratterizzata da un livello di integrazione così complesso come quello proprio dell'UE appare evidente se si esaminano brevemente la struttura istituzionale dell'Unione, il numero e gli ambiti di influenza delle politiche concepite da quest'ultima, e le modalità che portano alla formulazione degli obiettivi promossi tramite esse e agli strumenti di attuazione delle stesse.

Proprio per tale ragione, l'UE è stata spesso interpretata come un mix di cooperazione internazionale tradizionale e di integrazione sovranazionale di ampio raggio, che risulta nel profondo intreccio delle politiche promosse dagli stati membri ai vari livelli con le politiche comunitarie. Tale orditura è appunto uno degli elementi alla base delle teorie della governance multi-livello, che descrivono l'UE come un *sistema politico* di istituzioni interconnesse che esiste e opera a molteplici livelli e che presenta caratteristiche politiche uniche. In tale sistema il potere pubblico è diviso tra layers di governo relativamente autonomi, che interagiscono nella promozione di azioni comuni di raggio superiore ai confini dei diversi stati nazionali in numerosi ambiti, ma in un contesto di scarsa volontà di integrazione sotto un ombrello federale (Hooghe & Marks, 2001; Rifkin, 2005), dando così vita ad un sistema in cui cooperazione e coordinamento fra le parti sostituiscono l'esercizio di un'autorità superiore.

Il concetto di governance multi-livello trascende dunque i tradizionali confini che separano gli studi delle politiche domestiche e internazionali nell'ottica del processo di integrazione europea (Hooghe & Marks, 2001). All'interno di tale ambito, diversi contributi hanno individuato un insieme di processi di diffusione di regole e obiettivi formali e informali, definiti e consolidati a livello comunitario e incorporati all'interno delle logiche dei diversi contesti domestici (Radaelli, 2004). Tale fenomeno, detto *europaizzazione*, è differente da nazione a nazione, sia in relazione ai meccanismi di funzionamento sia in termini di qualità e

volume di impatto sul contesto comunitario e sulle differenti realtà domestiche. In tale ottica, le nazioni dell'Europa centro orientale affacciatesi allo scenario comunitario fin dai primi anni '90 costituiscono un'interessante caso di studio per comprendere più nel dettaglio le caratteristiche dei processi di europeizzazione impliciti nella governance comunitaria.

2.4 Allargamento dell'Unione Europea verso est

L'allargamento è sempre stato una parte importante della "missione storica" dell'UE (Preston, 1997). In tale ottica, il numero crescente di nazioni candidate – dal Mediterraneo meridionale all'ex-Unione Sovietica, passando per l'Europa centro-sud orientale – prova come, a dispetto di un sistema di regolamenti complesso e non sempre trasparente, di opache e spesso contrastanti procedure d'intervento e dell'alto costo richiesto come pegno d'accesso, l'UE continui ad essere considerato "un club per partecipare al quale vale la pena fare certi sacrifici" (Preston, 1997:3, traduzione; cfr. anche: Rifkin, 2004; Leonard 2005). L'analisi dei precedenti processi di allargamento dimostra come il metodo di allargamento "classico" (Preston, 1997) sia sempre stato caratterizzato da una forte biunivocità, da un lato, coinvolgendo i nuovi stati membri in cambiamenti politici, economici, legislativi, culturali imposti o favoriti dal processo di accesso e, dall'altro, andando a modificare le principali politiche dell'Unione, dalla PAC all'assegnazione dei fondi strutturali, dalla definizione del budget comunitario al raggiungimento del mercato unico. Nonostante l'allargamento sia spesso erroneamente interpretato come un rapporto unidirezionale (Sebesta, 2002), che va ad incidere sui vari contesti nazionali secondo valori e interessi impliciti nel DNA dell'UE, è dunque più corretto pensare a tale processo come ad un legame a doppio filo, in cui anche le sfide proposte dai paesi neomembri contribuiscono a riplasmare la realtà comunitaria.

Nel 1989, la caduta del muro di Berlino ha aperto una prospettiva completamente nuova sul futuro dell'integrazione europea, fornendo concrete speranze di riunificare un continente per oltre quaranta anni suddiviso in due blocchi contrapposti e, nel frattempo, lanciando nuove sfide ad un concetto di integrazione europea basato sull'esperienza storica di un ristretto gruppo di nazioni occidentali. Le questioni sollevate dalla possibilità di quasi raddoppiare il numero degli stati membri in un periodo così breve erano qualitativamente differenti da quelle implicite nei precedenti processi di allargamento, che hanno generato dibattiti frammentari concentrati su delimitate aree politiche, e sono sempre sfociati nel raggiungimento di compromessi pragmatici. Uscite dalla sfera di influenza sovietica a cavallo del 1990, le nazioni esteeuropee hanno infatti intrapreso complessi percorsi di riforme che hanno portato all'istantaneo abbandono dei sistemi economici centralmente pianificati nel tentativo di abbracciare rapidamente i meccanismi di mercato propri del mondo economico occidentale. La macroriforma economica è stata perseguita attraverso la privatizzazione delle attività produttive, la decentralizzazione delle competenze amministrative, il progressivo smantellamento del sistema di welfare e l'espansione dei mercati, nel miraggio di un rapido innalzamento degli standard di vita verso livelli Occidentali (Cotella, 2006, 2007, 2008). Nel frattempo, la struttura territoriale ereditata dal periodo socialista si è ritrovava in balia delle forze di mercato ed è stata progressivamente disintegrata da crescenti disparità regionali, mentre l'avversione diffusa verso ogni forma di pianificazione e controllo ha ostacolato il

consolidamento di istituzioni adeguate a gestire l'aggravarsi delle emergenze sociali e territoriali (Conti, 1994; Paul, 1995; Blazek, 1996; Sykora, 1999; Gorzelak e al. 2001).

A causa delle emergenze descritte e della natura strutturalmente diversa dalle esperienze precedenti, l'allargamento dell'UE ad est ha rappresentato probabilmente la più ardua sfida nella storia dell'Unione. L'espansione fino a 27 membri - verosimilmente 30 entro il primo quarto del XXI secolo - ha generato sin da subito profonde interrogazioni circa il futuro dell'UE in termini di struttura istituzionale/decisionale e di obiettivi perseguiti, (Leonard, 2005; Sjursen, 2006) e influenzato il dibattito in seno ai maggiori settori della politica comunitaria, fino a mettere in dubbio la possibilità di riunire efficacemente all'interno dell'UE un così ampio gradiente di diversità (Preston, 1997). A partire dalla dichiarazione di Copenhagen del 1993, con cui l'UE dichiarava la propria disponibilità all'adesione delle nazioni dell'ex-blocco socialista, il processo di allargamento ha iniziato dunque a configurarsi come una serie continua di momenti di negoziato fra UE, paesi candidati e stati membri, dove un numero imprecisato di attori hanno fatto del loro meglio per promuovere i propri interessi all'interno di diverse arene di confronto, inducendo numerosi cambiamenti in diversi ambiti politici, sia nei contesti domestici sia in seno alla realtà comunitaria.

Nel momento in cui, il 1° Maggio 2004, l'UE ha aumentato popolazione e territorio rispettivamente del 28% e del 34% (fino a raggiungere oltre 495 milioni di abitanti localizzati su un territorio di 4.324.782 kmq il 1° gennaio 2007), lo scenario comunitario è mutato profondamente, specialmente in relazione all'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale. Se un'adeguata risposta a tali sollecitazioni durante gli anni a venire rappresenta un'unica opportunità per incrementare la competitività internazionale dell'UE attraverso lo sviluppo di un modello di crescita sostenibile (CEC, 2004), è altrettanto evidente come l'Unione stia fronteggiando una sfida fondamentale per il futuro della coesione interna del continente europeo e come il crescente divario nello sviluppo economico e lo spostamento geografico delle disparità regionali verso est debbano costituire variabili imprescindibili nella definizione della futura agenda politica comunitaria.

2.5 Governance territoriale comunitaria

All'interno del complesso panorama della governance multi-livello europea, l'attività di governo del territorio delle singole nazioni e le politiche territoriali di matrice comunitaria sono sottoposti a continue "contaminazioni". L'idea alla base della presente tesi di dottorato nasce appunto dalla volontà di esplorare la *governance territoriale comunitaria* quale intersezione dei tre ambiti appena descritti (contesti nazionali di governo del territorio, European spatial planning e governance multilivello), e di riferirla all'allargamento ad est dell'UE.

La governance territoriale comunitaria è stata in passato oggetto di numerosi studi (Nadin & Shaw, 1999; Tewdwr-Jones & Williams, 2001; Bohme, 2002; Janin Rivolin & Faludi, 2005, Janin Rivolin, 2008), ma continua a lamentare la mancanza di una definizione condivisa e univoca. Come affermato dai Ministri degli Stati membri dell'UE responsabili per le politiche territoriali, infatti, "al momento non esiste alcun sistema strutturato di governance territoriale comunitaria" (MUDTCEU, 2007b: 51, traduzione). L'attuazione dello European spatial planning dipende in massima parte dai sistemi di governo del territorio degli stati

membri, e risulta così “interpretata” alla luce delle priorità nazionali e mediata dai differenti assetti istituzionali e operativi. Alla luce di quanto detto, è possibile comprendere l’instabilità che caratterizza le politiche territoriali comunitarie e, in tale ottica, definire *governance territoriale comunitaria* quel complesso di interazioni formali e informali, di natura verticale e orizzontale, che contribuiscono a orientare le politiche di regolazione e sviluppo territoriale delle diverse nazioni europee verso una prospettiva comunitaria (Janin Rivolin, 2008), ossia l’insieme di relazioni di influenza che occorrono fra realtà domestiche e contesto comunitario nell’ambito del governo del territorio.

Lo studio della governance territoriale comunitaria costituisce dunque una prospettiva privilegiata per analizzare le reciproche relazioni fra le politiche di matrice territoriale promosse dall’UE e l’attività di governo del territorio all’interno dei vari stati membri, e per esplicitare i rapporti causa-effetto alla base dell’evoluzione istituzionale, discorsiva, politica e pratica del governo del territorio ai vari livelli. Il diagramma presentato in figura 2.1a mette in evidenza come sia possibile rintracciare gli ambiti tematici finora definiti all’intersezione di altrettanti filoni di studio consolidati, più precisamente nella mutua sovrapposizione delle sfere degli *studi europei*, dell’*analisi delle politiche nazionali* e degli studi che si occupano di *governo del territorio*. Prendendo poi in considerazione le ulteriori sovrapposizioni degli ambiti di indagine identificati nel diagramma in figura 2.1a è possibile ottenere una rappresentazione grafica più precisa dei processi di reciproca interazione fra contesti nazionali di governo del territorio, European spatial planning e governance multi-livello, che di fatto caratterizzano la *governance territoriale comunitaria*, (figura 2.1b)³.

E’ altresì interessante sottolineare come ognuno dei tre ambiti di governance territoriale comunitaria così individuati riferisca la stessa in maniera più specifica ad uno dei tre macro ambiti da cui si è partiti nel definire il modello (analisi delle politiche nazionali, studi europei e governo del territorio):

1. isolando l’ambito comune alla governance multi-livello e ai contesti nazionali di governo del territorio, è possibile riferire l’evoluzione di questi ultimi all’influenza dell’UE (1-2-3);
2. se invece si prende in considerazione lo European spatial planning in relazione alla governance multi-livello, all’intersezione dei due insiemi si colloca l’impatto dei diversi contesti nazionali sul processo di evoluzione di politiche e pratiche comunitarie in ambito territoriale (1-2-3);
3. esaminando infine il settore condiviso fra European spatial planning e attività di governo del territorio così come essa si manifesta nei vari contesti, è possibile analizzare più nel dettaglio la rete di reciproche influenze fra questi due ambiti (1-2-3).

³ Come si può evincere dalle figure 2.1b e 2.1c, la sfera relativa alla governance multilivello comprende interamente l’intersezione dei due ambiti relativi ai contesti domestici di governo del territorio e allo European spatial planning, in quanto le relazioni di influenza reciproca che legano European spatial planning e contesti nazionali di governo del territorio si esplicitano esclusivamente all’interno dello scenario di governance multi-livello. D’altro canto, la mancata identità dell’intersezione dei tre ambiti sta a rappresentare come sia lo European spatial planning sia i contesti nazionali di governo del territorio risultino influenzati anche da quelle relazioni proprie dello scenario di governance multi-livello che non hanno una specifica natura territoriale o, riferendoci alla figura 2.2b dalle relazioni non esplicitamente territoriali fra UE e stati membri all’interno del processo di allargamento.

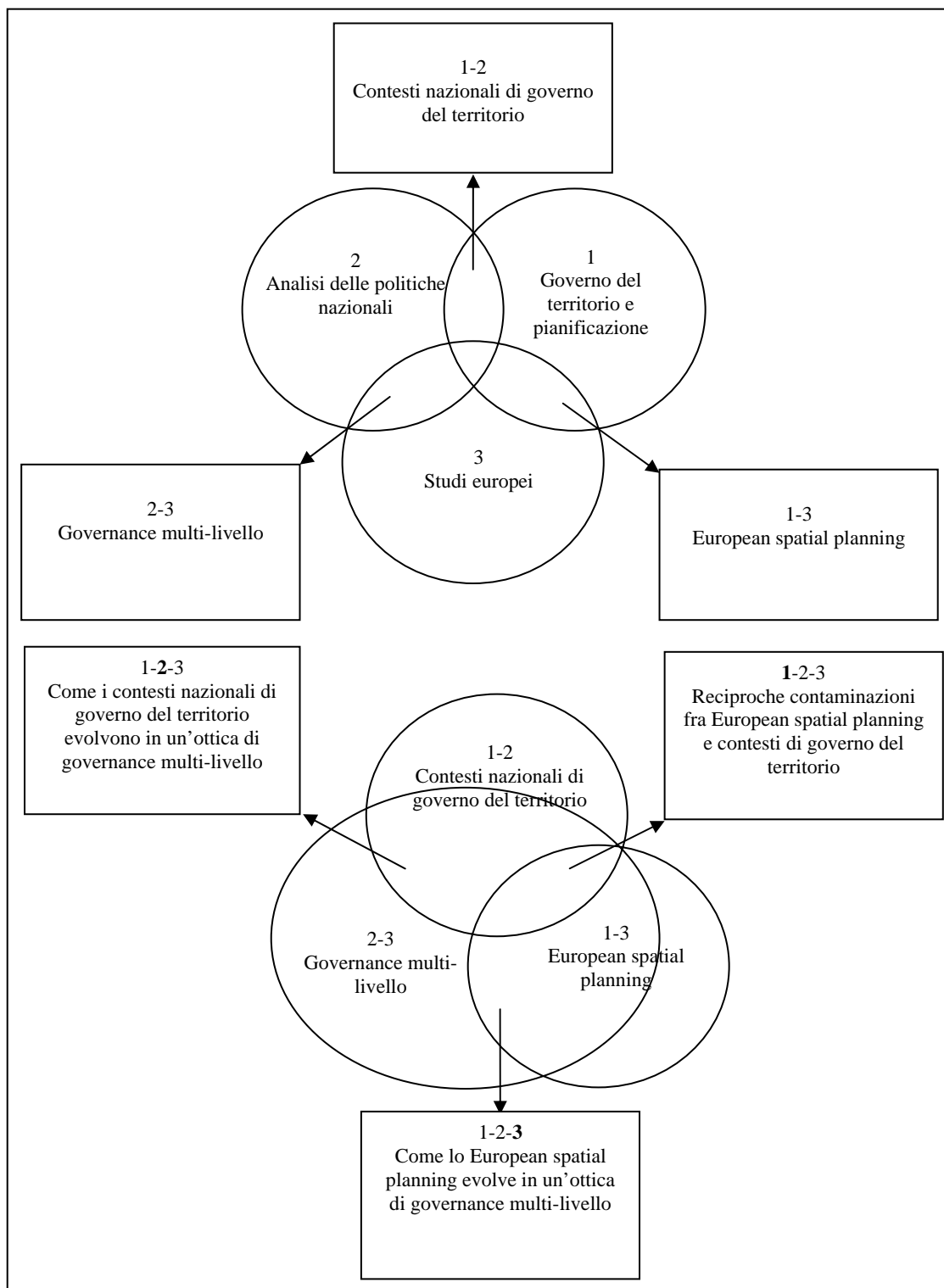


Figura 2.1: La governance territoriale comunitaria come intersezione di specifici ambiti di studio a) Diagramma delle intersezioni fra studi sull'attività di governo del territorio, analisi delle politiche nazionali e studi europei; b) Governance territoriale comunitaria all'intersezione fra contesti nazionali di governo del territorio, European spatial planning e governance multi-livello. (Fonte: elaborazione propria).

Oltre a presentare un elevato grado di complessità che ne rende difficile l'univoca definizione, l'insieme di relazioni e di influenze che caratterizzano la governance territoriale comunitaria è caratterizzato da fragili equilibri in continua ridefinizione. Tale fluidità è in parte da imputarsi al fatto che, come Williams (1996) e Preston (1997) evidenziano, ogni allargamento dell'UE influenza le differenti politiche promosse dall'Unione e dagli stati membri, non solo in relazione alle nuove sfide territoriali introdotte, ma anche per effetto della ridefinizione delle relazioni politiche fra l'UE e gli stati membri all'interno dei diversi tavoli di contrattazione comunitari.

E' dunque verosimile supporre che il recente allargamento dell'Unione e il conseguente contatto fra realtà marcatamente differenti, sia per quel che concerne la struttura territoriale, economica e sociale, sia per ciò che riguarda le principali caratteristiche culturali, istituzionali e operative alla base dell'attività di governo del territorio, abbia avuto un forte impatto sia sull'evoluzione dei contesti di governo del territorio nei paesi candidati sia sulla dimensione territoriale delle politiche comunitarie. Nell'ottica dello specifico interesse della presente ricerca per il processo di allargamento ad est, è dunque interessante contestualizzare i diagrammi presentati nelle figura 2.1a e 2.1b, riferendoli alle nazioni di tale area geografica che sono recentemente entrati a far parte dell'Unione Europea, limitando l'ambito generale della governance multi-livello al sottoinsieme delle relazioni fra UE, stati membri e paesi candidati implicite nel processo di allargamento. Gli ulteriori diagrammi così ottenuti, rappresentati in figura 2.2, rappresentano la peculiare configurazione della governance territoriale comunitaria all'interno del processo di allargamento, declinandola attraverso le diverse intersezioni fra contesti estereuropei di governo del territorio, european spatial planning e governance multi-livello nell'allargamento (figura 2.2b):

1. l'influenza del processo di allargamento sui sistemi di governo del territorio dell'Europa centro orientale (1-2-3bis);
2. l'evoluzione dello European spatial planning all'interno del processo di allargamento (1-2-3bis);
3. la rete di reciproche influenze fra European spatial planning e contesti di governo del territorio in Europa centro orientale nell'allargamento (1-2-3bis).

Ognuno di questi ambiti verrà analizzato più in profondità nella seconda parte del lavoro, dove si presenta il percorso che ha portato dalla definizione del quadro teorico di riferimento all'elaborazione del modello metodologico utilizzato nella ricerca stessa e, successivamente, nella parte quattro, che si occupa di elaborare i risultati ottenuti.

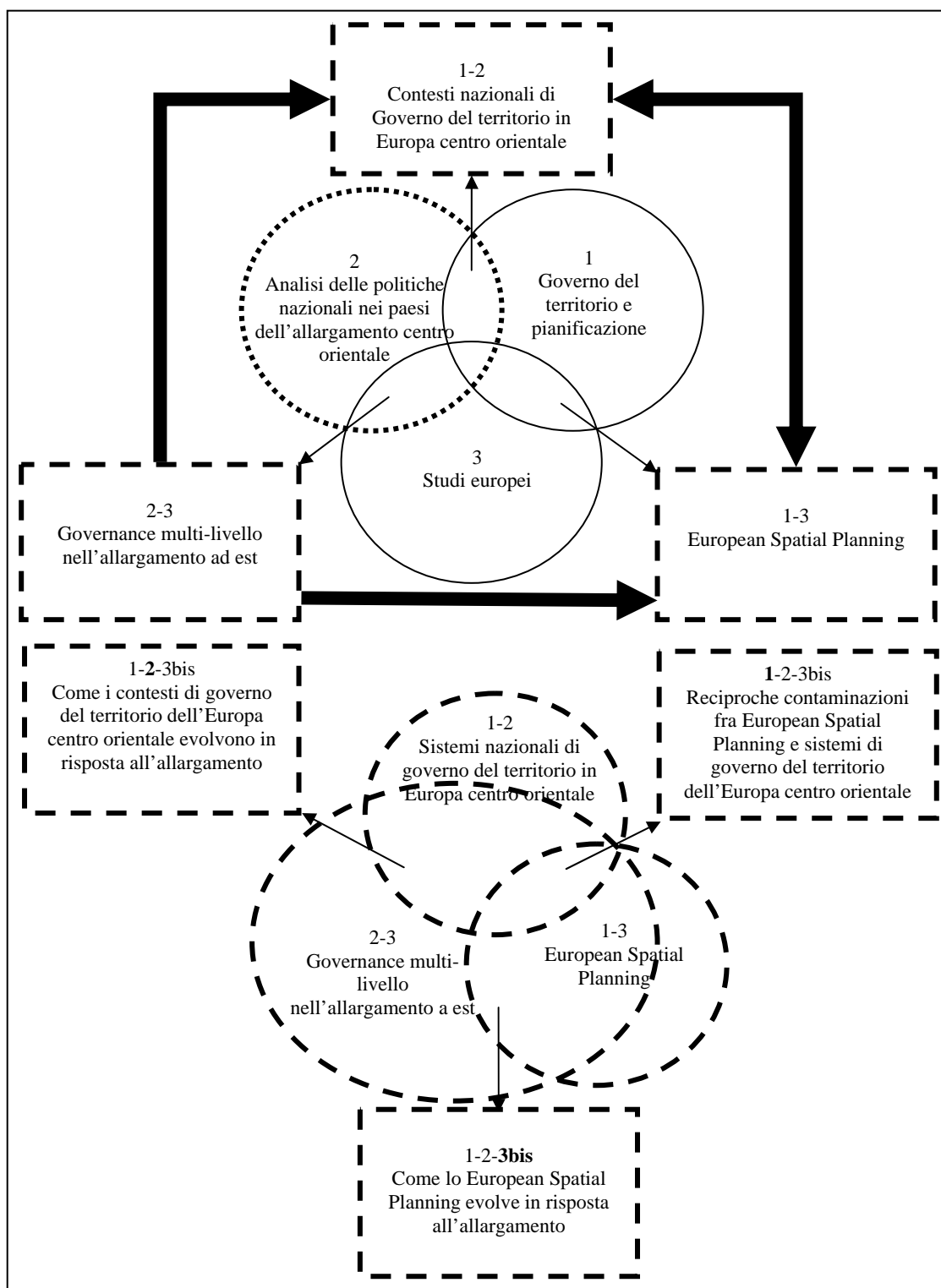


Figura 2.2: La governance territoriale comunitaria nell'allargamento (Fonte: elaborazione propria).

3. Obiettivi e struttura della ricerca

Nel capitolo precedente si è presentato il quadro riferimento all'interno del quale si colloca la tesi, accennando brevemente alle relazioni che intercorrono fra i diversi ambiti tematici che saranno oggetto di analisi. E' ora il momento di definire con maggiore chiarezza quale sia l'obiettivo principale che si vuole raggiungere attraverso questo lavoro (§3.1), quali le principali ipotesi di partenza e quali le domande di ricerca a cui si cercherà di fornire una risposta (§3.2). Verranno descritti brevemente l'evoluzione e la struttura metodologica della ricerca (§3.3), le fonti di informazione di cui ci si è serviti durante lo svolgimento della stessa (§3.4) ed il contributo originale che la tesi si prefigge di fornire al dibattito scientifico (§3.5).

3.1 Obiettivo della ricerca

Come si è detto in precedenza, sia i singoli stati nazionali sia l'UE si occupano di territorio, quest'ultima nonostante la mancanza di competenze formali, e hanno sviluppato una serie di politiche e azioni destinate a governarne le trasformazioni e a promuoverne lo sviluppo. Tali azioni interessano attori di diversa natura che operano a livelli territoriali differenti, all'interno di un complesso contesto di governance multi-livello, che è, al tempo stesso, il risultato del processo di integrazione europea. L'obiettivo che la presente ricerca si propone consiste nello studio delle intersezioni di tali sfere tematiche (contesti di governo del territorio, European spatial planning e governance multi-livello), ossia del complesso insieme di relazioni e influenze che abbiamo definito *governante territoriale comunitaria*.

La tesi di dottorato analizza l'impatto che il processo di allargamento dell'UE verso est ha avuto su uno specifico ambito delle politiche europee, lo European spatial planning, e sull'attività di governo del territorio dei nuovi stati membri. In linea con una solida tradizione di ricerca che ha evidenziando l'esistenza di differenti "prospettive" di European spatial planning all'interno dell'UE (Tewdwr-Jones & Williams, 2001; Boheme, 2002; Janin Rivolin & Faludi, 2005), la ricerca esplora l'evoluzione reciproca dello European spatial planning e dell'attività di governo del territorio nelle nazioni esteeuropee nell'ambito del processo di allargamento. L'obiettivo prefissato è dunque quello di analizzare l'allargamento dell'UE secondo tre differenti prospettive fra loro complementari:

- esaminare l'evoluzione del governo del territorio nelle nazioni dell'Europa centro orientale dal 1989 fino ad oggi, avendo cura di mettere in evidenza l'influenza diretta e indiretta dell'UE nell'orientare tale processo;
- delineare le implicazioni del processo di allargamento per le politiche e le pratiche comunitarie di European spatial planning;
- analizzare qualitativamente la rete di relazioni di influenza fra UE e nuovi stati membri implicita nel processo di allargamento, facendo luce sulle modalità secondo le quali tali forze contribuiscono all'evoluzione dello European spatial planning e dei diversi contesti di governo del territorio.

La ricerca mette in evidenza analogie e differenze nei processi di europeizzazione dei sistemi di governo del territorio delle nazioni estereuropee, partendo dal presupposto che in contesti nazionali che presentano caratteristiche comuni dovute a simili condizioni evolutive corrispondano verosimilmente determinate analogie nell'influenza dell'UE sull'evoluzione dell'attività di governo del territorio (Radaelli, 2004; Waterhout, 2008). Prendendo in esame sia il modo in cui i diversi contesti di governo del territorio si sono trasformati a contatto con la realtà dell'UE, sia il processo di feedback che ha influenzato l'evoluzione della dimensione territoriale delle politiche comunitarie, si vuole così fornire un contributo inedito al dibattito circa le molteplici prospettive di European spatial planning che caratterizzano la *governance territoriale comunitaria*.

Per non estendere oltremodo la ricerca, essendo l'Europa centro orientale un'entità eterogenea e difficilmente delimitabile, si è ritenuto opportuno operare a priori una limitazione di carattere geografico. Le nazioni dell'Europa centro orientale entrate a far parte dell'UE possono così essere suddivise: Repubbliche Baltiche (Lettonia, Estonia, Lituania), nazioni appartenenti alla ex-Jugoslavia (Slovenia), Area Sud-Orientale (Bulgaria e Romania), gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria). L'analisi si concentra su quest'ultimo gruppo di nazioni, che hanno compiuto percorsi relativamente paralleli dal crollo dei relativi governi socialisti all'ingresso nell'UE. Supportati dall'analoga scelta geografica di numerosi autori che hanno intrapreso studi analoghi (Conti, 1994; Sykora, 1999; Balchin e al., 1999; Gorzelak e al., 2001), si è convinti che tale limitazione contribuisca a semplificare lo schema del lavoro e a garantire una maggiore chiarezza.

3.2 Ipotesi di partenza e domande di ricerca

La ricerca sviluppa l'obiettivo generale sopra delineato a partire da diverse ipotesi ricavate da un primo esame della letteratura scientifica relativa agli ambiti tematici trattati, che hanno successivamente ispirato le domande di ricerca alle quali lo svolgimento del presente lavoro cercherà di fornire una risposta (figura 3.1).

- 1) Diversi studi hanno preso in esame in maniera comparativa l'attività di governo del territorio nelle nazioni occidentali (Newman & Thronley, 1996; CEC, 1997; Balchin e al., 1999; Nadin & Stead, 2007), individuando differenti "approcci" o "tradizioni" di governo del territorio. Le nazioni oggetto di indagine sono state subordinate per oltre quarant'anni a sistemi di pianificazione economica centralizzata e a configurazioni di governo del territorio che, ad una prima analisi, presentano diversi tratti comuni.
E' possibile parlare di una ulteriore "tradizione" di governo del territorio che raggruppi al suo interno i contesti di tali nazioni prima del 1989? Quali sono le caratteristiche principali di tale tradizione?
- 2) La ridefinizione dell'attività di governo del territorio nelle nazioni in transizione dopo il 1989 è stata influenzata da due i principali categorie di fattori (Sykora, 1999):
 - data l'assenza di una matrice di riferimento, le peculiarità endogene di ogni nazione hanno fortemente influito sia sulle soluzioni puntuali di volta in volta adottate nei diversi paesi sia sulla complessiva ridefinizione dell'attività di governo del territorio;

- nonostante l'eterogeneità dei vari contesti nazionali, il processo di allargamento ha presupposto il completamento di un iter procedurale comune ed il rispetto di determinate condizioni, che hanno operato una pressione uniformante dei percorsi evolutivi seguiti dalle varie nazioni.

Verso quale/i modello/i si sono diretti i contesti di governo del territorio delle nazioni in transizione? Si può parlare di percorsi convergenti, o ci si trova in presenza di una situazione altamente eterogenea? Nel complesso insieme di fattori di influenza alla base dei cambiamenti occorsi, quali forze hanno contribuito ad una evoluzione uniforme dei diversi e quali hanno invece costituito spinte divergenti? Qual è stato il ruolo giocato dall'UE in tale processo?

- 3) Lo European spatial planning è un ambito fluido in costante ridefinizione (Doria e al., 2006). In tale prospettiva, l'allargamento dell'UE ed i crescenti contatti con la realtà esteuropea hanno fornito importanti input a tale processo. Le nuove nazioni rappresentano infatti una enorme opportunità in termini di integrazione e allo stesso tempo un'ardua sfida per lo sviluppo territoriale europeo, implicitamente richiedendo la ridefinizione degli obiettivi e delle politiche territoriali dell'Unione. Tale processo è inoltre influenzato, dopo decenni di scarsa collaborazione (Wyporek, 2001), dall'allargamento di quella che Pallagst (2006) definisce *comunità epistemica* ad esperti provenienti dall'est Europa. I fenomeni descritti costituiscono dunque altrettanti stimoli alla rielaborazione di concetti e priorità alla base dello European spatial planning, così come alla ridefinizione della sua componente operativa.

Fino a che punto l'allargamento ha influito sulla sfera dello European Spatial Planning? In che modo le peculiarità territoriali dei nuovi paesi membri sono state metabolizzate all'interno di tale ambito? Qual è stato l'impatto di una tradizione così differente di governo del territorio sull'evoluzione delle varie dimensioni della politica territoriale comunitaria?

- 4) L'UE non ha competenze legittime per promuovere azioni territoriali nei diversi stati membri, né per influire sull'attività di governo del territorio negli stessi. Abbiamo visto però come, negli ultimi vent'anni, l'UE abbia assunto una crescente influenza sia per quel che riguarda la promozione di interventi di natura territoriale, sia in termini di influenza sulla configurazione che il governo del territorio assume nei differenti contesti nazionali. I contenuti e le modalità operative delle politiche comunitarie sono a loro volta fortemente influenzate dai singoli stati membri in un'ottica di governance multi-livello, anche in seguito a complessi processi negoziali e politici legati all'adesione di nuovi stati membri.

All'interno del complesso contesto di governance multi-livello nell'allargamento, secondo quali meccanismi l'UE ha influenzato il riorientamento dell'attività di governo del territorio nei nuovi stati membri? Tramite quali modalità l'allargamento ad est ha contribuito a ridefinire lo European spatial planning?

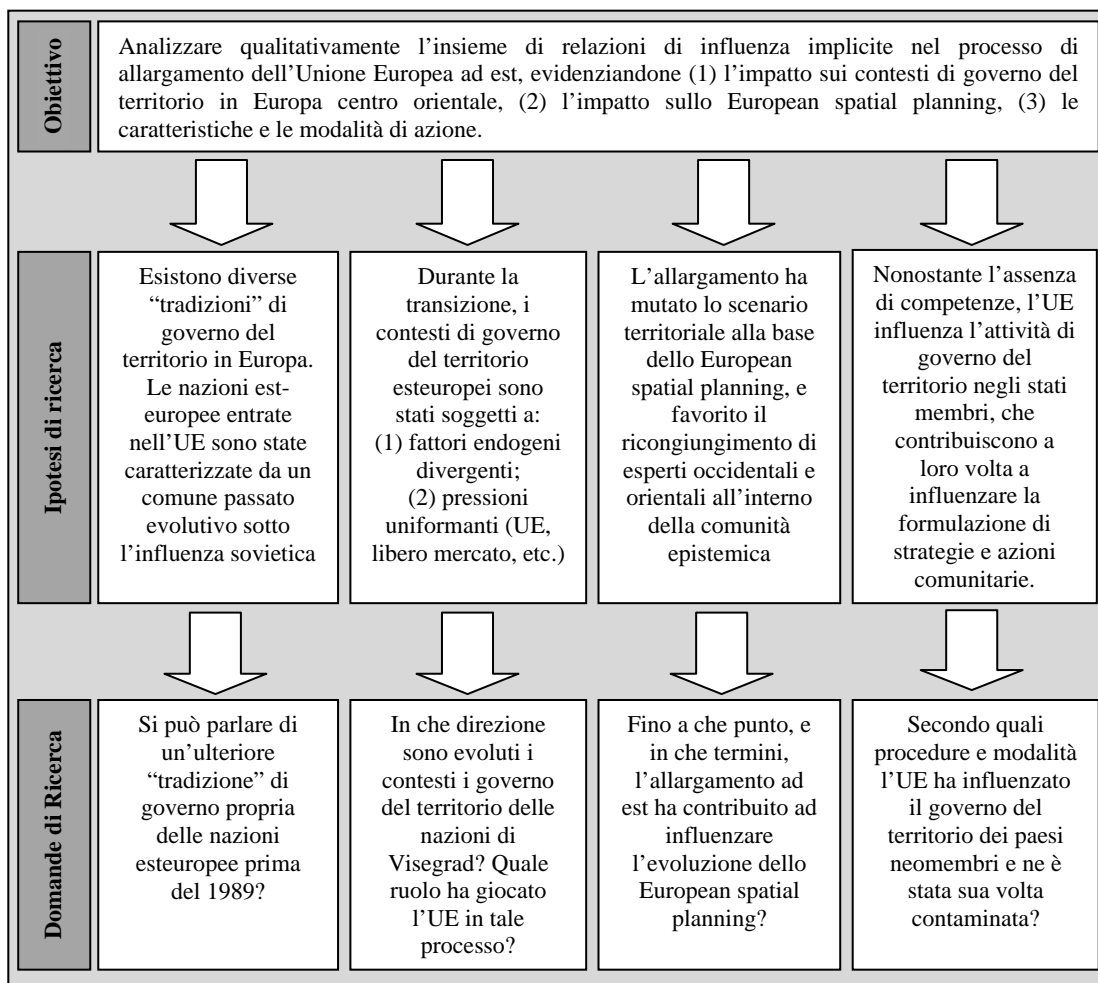


Figura 3.1: Obiettivo, Ipotesi di partenza e domande di Ricerca. (Fonte: elaborazione propria)

3.3 Evoluzione e metodologia della ricerca

La ricerca è stata sviluppata nell'ambito del XX Ciclo del dottorato di ricerca in "Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale", frequentato dall'autore dal primo gennaio 2005 al 31 dicembre 2008, presso il Dipartimento Interateneo Territorio (DITER) del Politecnico di Torino. La strutturazione del progetto di ricerca è iniziata nell'autunno del 2005, a seguito della redazione di un saggio bibliografico dal titolo *Caratteristiche del processo di transizione nelle nazioni dell'Europa centro orientale: nuova struttura spaziale e sistemi di pianificazione territoriale in evoluzione*, ed è proseguita per fasi successive fino alla redazione e alla consegna del prodotto finale nel Gennaio 2009, attraverso continui momenti di verifica collettiva all'interno del Collegio di Dottorato, nell'ambito del Postgraduate Certificate in European Spatial Planning¹ dell'Università di Newcastle upon Tyne, e durante diversi seminari internazionali². Nel febbraio 2007 l'autore ha inoltre organizzato, nell'ambito

¹ L'autore ha frequentato il Postgraduate Certificate in European Spatial Planning presso l'Università di Newcastle upon Tyne – School of Architecture, Planning and Landscape (APL) – Global Urban Research Unit (GURU), nel periodo febbraio 2006-giugno 2006, sotto la supervisione del professor Frank Moulaert.

² Per la strutturazione della ricerca, da sottolineare l'importanza della partecipazione al Seminario ESPON Youngster, (Lubiana, maggio 2005), all'Aesop PHD workshop (Bristol, luglio 2006) e al Programma FUTURE-

della rete internazionale Aesop Young Academics Network³, in collaborazione con l'Association of European Schools of Planning (Aesop)⁴ e l'Università Politecnica Slovaca (STU FA)⁵, un seminario dal titolo *CE3: Central and Eastern European Engagement*, vertente su tematiche analoghe a quelle della presente ricerca, che ha costituito un importante momento di confronto e di verifica.

La partecipazione attiva dell'autore ai progetti di ricerca ESPON 2.3.1 *Application and Effects of the ESDP in the Member States*⁶, ESPON 2.3.2 *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*⁷ (ESPON 2007a, 2007b) ha ulteriormente contribuito alla maturazione della struttura della ricerca, fornendo preziosi input teorico-metodologici e numerosi momenti di confronto. Parte del materiale raccolto per la ricerca è stata oggetto di ulteriori elaborazioni e pubblicato in forma autonoma su riviste internazionali⁸, ed è alla base di un libro co-edito dall'autore che verrà pubblicato nel corso del 2009⁹.

Nel tentativo di raggiungere l'obiettivo prefissato e fornire una risposta alle domande di ricerca descritte nel paragrafo precedente, il lavoro di ricerca è stato organizzato in differenti fasi (Figura 3.2). Ad un primo momento di analisi della letteratura scientifica relativa all'impatto territoriale dell'allargamento sulle nazioni esteeuropee e sull'UE, che ha portato alla definizione dell'obiettivo di ricerca e alla formulazione delle ipotesi da cui sono derivate le domande alle quali il lavoro intende fornire risposta (Fase 1), è seguita un'esplorazione più approfondita dei contributi scientifici esistenti relativi ai principali ambiti interessati dalla dissertazione. La consultazione della letteratura specifica riferita al governo del territorio, allo European spatial planning e alla governance multi-livello hanno permesso di mettere a punto il modello analitico utilizzato per esaminare e rappresentare le caratteristiche della governance territoriale comunitaria nell'allargamento dell'UE verso est (Fase 2).

Successivamente si è provveduto ad utilizzare tale modello per strutturare e presentare l'analisi dell'evoluzione dell'attività di governo del territorio delle nazioni oggetto di indagine dalla fine della seconda guerra mondiale fino ai giorni nostri (Fase 3). Infine, i risultati ottenuti dall'analisi dei quattro contesti nazionali e dello European spatial planning sono stati ulteriormente elaborati nel tentativo di fornire una risposta alle domande di ricerca poste (Fase 4). Le diverse fasi sono state svolte in maniera coordinata e i risultati parziali ottenuti di volta in volta presentati a seminari e convegni, che hanno costituito importanti momenti di feedback e contribuito a ridefinire la struttura del lavoro (Fase 5).

Governance (costituito da un corso intensivo svoltosi a Orebro, Svezia, e da una serie di seminari online, nel periodo agosto 2006-novembre 2006, sotto la supervisione di Prof. Frank Eckardt – Università di Weimar).

³ La rete Aesop Young Academics (www.aesop-youngacademics.net) è un'organizzazione finanziata da Aesop – ma operativamente indipendente – che si pone come obiettivo la crescente interazione dei giovani ricercatori all'interno di reti accademiche consolidate.

⁴ www.aesop-planning.com

⁵ http://www.fa.stuba.sk/generate_page.php?page_id=771

⁶ Coordinatore unità locale: Prof. Umberto Janin Rivolin. Lead Partner: Nordregio (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/index_EN.html).

⁷ Coordinatore unità locale: Prof. Umberto Janin Rivolin. Lead Partner: Universidad de Valencia (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/index_EN.html).

⁸ Ad es. Cotella 2006, 2007a, 2007b, 2008.

⁹ Adams N., Cotella G., Nunes R., (2009 – in corso di pubblicazione) *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Building on EU Enlargement*, London: Routledge.

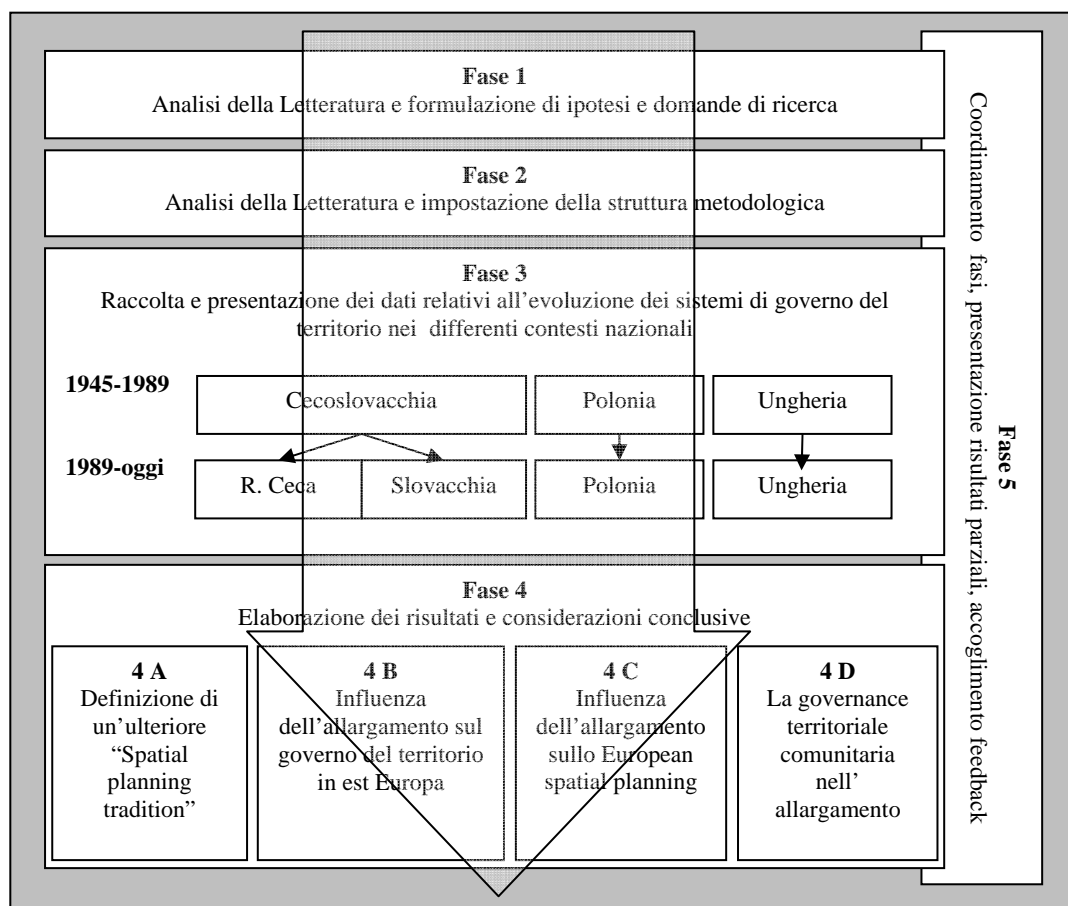


Figura 3.2: Fasi successive del progetto di ricerca (Fonte: elaborazione propria).

3.4 Dati e fonti di informazioni

Il presente lavoro di ricerca ha richiesto l'utilizzo di materiali e fonti di informazione eterogenei, dalla consultazione della letteratura scientifica all'analisi di numerosi documenti ufficiali prodotti ai diversi livelli territoriali, dall'esame di materiale di "seconda mano" prodotto nell'ambito di diversi progetti di ricerca internazionali alla raccolta di informazioni tramite la partecipazione a convegni e seminari e allo svolgimento di colloqui con attori chiave della comunità scientifica e della pubblica amministrazione.

In primo luogo si è proceduto con l'analisi della letteratura scientifica insistente su differenti ambiti tematici – governo del territorio, teoria della pianificazione, European spatial planning, governance territoriale comunitaria, integrazione europea, governance multi-livello, europeizzazione – e, tramite la conoscenza maturata, si è provveduto a dare forma alla struttura metodologica della ricerca, prendendo inoltre spunto dall'analisi delle metodologie adottate dai progetti di ricerca ESPON 2.3.1 e 2.3.2.

Successivamente, lo studio dell'evoluzione della dimensione territoriale delle politiche europee è stato impostato sia sull'analisi accurata dei documenti ufficiali prodotti negli anni dalle istituzioni comunitarie sia sulla consultazione di numerosi contributi pubblicati di recente su tale argomento, che hanno permesso di ricostruire l'evoluzione del dibattito scientifico in seno allo European spatial planning.

In seguito, l'esplorazione dei quattro contesti nazionali oggetto di indagine è stata svolta seguendo vari percorsi paralleli. L'analisi del periodo precedente al 1989 si è basata in massima parte sulla consultazione di letteratura scientifica prodotta sia da esperti provenienti dal contesto occidentale sia da studiosi locali (prevalentemente in lingua inglese e polacca), avendo cura di prendere in esame sia contributi riguardanti le caratteristiche generali della pianificazione centralizzata di matrice sovietica sia studi riguardanti più nel dettaglio ognuno dei quattro contesti nazionali.

Per quel che riguarda l'evoluzione del governo del territorio dopo il 1989, si è prima di tutto ricostruito il dibattito circa le riforme macroeconomiche intraprese e la transizione verso il libero mercato, per concentrarsi poi, in maniera più specifica, sull'analisi dell'attività di governo del territorio vera e propria, sviluppata attraverso l'utilizzo di diverse fonti.

- I rapporti nazionali dei progetti ESPON 1.1.3, *Particular Effects of Enlargement of the EU and Beyond on the Polycentric Spatial Tissue with special Attention on Discontinuities and Barriers* (ESPON 2006); ESPON Project 2.2.2, *Pre-Accession Aid Impact Analysis* (ESPON 2005); ESPON Project 2.3.1, *Application and Effects of the ESDP in Member States* (ESPON 2007a); ESPON Project 2.3.2, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level* (ESPON 2007b).
- Diversi documenti ufficiali prodotti ai vari livelli territoriali all'interno dei diversi contesti nazionali (cfr. bibliografia capitoli 9, 10 e 11).
- La letteratura scientifica riferita sia alle diverse dimensioni del processo di transizione sia all'attività di governo del territorio nei diversi contesti nazionali e ai diversi livelli, sia infine sull'impatto del processo di allargamento sui diversi paesi.

Infine, le informazioni raccolte e le considerazioni maturate sono state continuamente verificate tramite la presentazione a convegni e seminari svoltisi all'interno delle nazioni oggetto di studio, e grazie ad una serie di colloqui e interviste realizzate con esperti appartenenti alla comunità scientifica estereuropea – principalmente studiosi appartenenti agli Istituti di Geografia e Pianificazione Territoriale della rete delle Accademie delle Scienze delle nazioni di Visegrad - e con rappresentanti della pubblica amministrazione ai vari livelli territoriali.

3.5 Contributo originale della ricerca

Come già affermato nell'introduzione del rapporto Europa 2000 (CEC, 1991), pianificare in uno stato di isolamento oggi non è più possibile. Il governo del territorio gioca un ruolo cruciale nella direzione e nella gestione del territorio comunitario e nella conservazione dell'eredità naturale e culturale dell'Europa. Questa tesi di dottorato è dunque sostenuta dalle stesse ragioni che negli ultimi 20 anni hanno portato ad una crescente consapevolezza della necessità di una dimensione territoriale delle politiche comunitarie (CEC, 1991, 1997):

- il riconoscimento degli effetti che lo sviluppo territoriale all'interno di un determinato stato o regione può avere sulle nazioni/regioni limitrofe;
- la necessità di massimizzare i vantaggi del Mercato Unico eliminando limiti infrastrutturali e inconsistenze nello sviluppo dei vari territori;
- il bisogno di coordinare gli investimenti pubblici, per massimizzarne l'impatto in termini di competitività e coesione;

- il desiderio di stimolare la cooperazione transnazionale, interregionale e transfrontaliera fra paesi per confrontarsi sulla soluzione di problemi comuni;
- il riconoscimento del ruolo che il governo del territorio può giocare nella promozione di uno sviluppo sostenibile del territorio europeo;
- *la necessità di gestire le implicazioni derivanti dall'integrazione delle nazioni estereuropee all'interno dell'Unione.*

Più nel dettaglio, i capitoli successivi sono volti ad approfondire ambiti teorici differenti e fornire utili elementi di collegamento fra di essi. Tali ambiti si possono dividere in *generali* e *particolari*, a seconda che interessino l'ampia sfera delle politiche europee e la loro interazione con i differenti sistemi nazionali, o riguardino più nel dettaglio la realtà dell'Europa centro orientale.

3.5.1 Ambiti generali

Governance multi-livello e europeizzazione. Lo studio delle modalità secondo cui l'Unione Europea "esporta se stessa" interagendo con (e modificando) le diverse realtà nazionali nel processo di integrazione europea in risposta alle reciproche contaminazioni fra UE e Stati membri è stato oggetto di numerosi contributi in anni recenti (Borzel & Risse, 2003; Hix & Goetz, 2000; Heritier e al., 2001; Radaelli, 2004; Radaelli & Saurugger, 2008). Gli studi di *europeizzazione* svolti finora hanno però riguardato principalmente la relazione fra UE e nazioni occidentali. L'allargamento ad est, di natura ben diversa dai precedenti, offre la possibilità di aprire un'ulteriore finestra su tale processo e di comprenderlo più a fondo soprattutto in relazione a contesti così differenti dal "cuore storico" dell'UE. Inoltre, se negli ambiti di propria competenza l'Unione ha la possibilità di esercitare un'influenza esplicita nel favorire l'adozione dei regolamenti comunitari, è interessante far luce su come tale influenza agisca in un ambito come il governo del territorio, in cui l'UE manca di autorità coercitiva.

European spatial planning. L'esplorazione del dibattito scientifico relativo allo European spatial planning in relazione all'allargamento ad est dell'UE mira a sviluppare un insieme di riflessioni circa la reale coerenza di obiettivi e strumenti comunitari di matrice territoriale con le sfide emergenti nella nuova Europa allargata. In tale ottica si vuole fornire un contributo originale al dibattito scientifico sul futuro della governance territoriale comunitaria.

Governo del territorio. Le diverse analisi comparative dei differenti contesti di governo del territorio hanno di volta in volta assunto prospettive differenti e utilizzato insiemi di variabili eterogenei, a seconda dell'approccio teorico seguito dai diversi autori e delle peculiarità dei contesti analizzati (cfr. Nadin & Stead, 2007; Stead, 2008). Approfondendo cosa si intenda per "governo del territorio" e "contesto di governo del territorio", tramite un'analisi della letteratura esistente, si vuole comporre un quadro di riferimento che permetta di comparare l'evoluzione dinamica dell'attività di governo del territorio nelle diverse realtà nazionali e favorisca l'individuazione dell'insieme dei fattori che influenzano tale evoluzione.

3.5.2 Ambiti particolari

Allargamento ad est. La letteratura sull'allargamento dell'UE ad est si è fino ad oggi concentrata su tale fenomeno principalmente a partire da un punto di vista spiccatamente

occidentale, analizzandone l'impatto sul futuro dell'UE in termini di competitività e coesione, nonché sulle politiche di matrice comunitaria sviluppate in risposta a tale fenomeno. Per contrasto, l'impatto sui paesi candidati è stato oggetto di indagine solamente in anni recenti, sia a causa delle difficoltà di valutare l'impatto dell'UE ad un lasso di tempo così breve dalla conclusione dell'allargamento, sia in ragione della grande eterogeneità che caratterizza i nuovi stati membri (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005). La presente ricerca intende fornire un contributo all'analisi dei legami fra *allargamento* ed *europaizzazione* delle nazioni dell'Europa centro orientale, esplorando il ruolo del primo non solo in termini di espansione dell'UE a realtà esterne, ma come “finestra di opportunità” (Kingdon, 1995) che contribuisce a catalizzare il processo incrementale di evoluzione di discorsi, regole e comportamenti all'interno dell'Unione e dei paesi candidati.

Transizione. La transizione dei sistemi ad economia pianificata verso il libero mercato è stata principalmente analizzata secondo una prospettiva domestica, riferendo i cambiamenti ai successivi passaggi della riforma macroeconomica o limitandosi ad esplorare l'evoluzione della struttura economica, sociale, e territoriale dei diversi stati e le politiche adottate in risposta (Paul, 1995; Gorzelak, 1996; Bachtler e al. 2000; Gorzelak e al., 2001 etc.). L'inserimento della realtà est-europea all'interno del più ampio scenario internazionale è finora stato trascurato, fatta eccezione per l'analisi dei processi di democratizzazione dei sistemi politici (Pridham e al., 1994). La tesi prende in considerazione le forze esterne ai sistemi-nazione che hanno effettivamente contribuito a influenzare gli specifici percorsi di transizione; in particolare procede ad una sistematica analisi dell'influenza dell'UE, cercando di stabilire fino a che punto l'evoluzione dell'attività di governo del territorio sia riferibile all'impatto dell'adesione all'Unione.

Governo del territorio in Europa centro orientale. I contributi scientifici, che hanno interessato i contesti di governo del territorio di matrice sovietica, sono perlopiù frutto di analisi svolte prima del 1989 e sovente mancano della necessaria profondità temporale. Scarseggiano inoltre ricerche che analizzano l'evoluzione dell'attività di governo del territorio in Europa centro orientale dopo il crollo dei governi socialisti, e l'influenza dell'UE in tale processo. Delineando un quadro completo dell'evoluzione dell'attività di governo del territorio in Europa centro orientale prima del 1989, si intende fornire un punto di partenza per l'analisi delle successive trasformazioni verificatesi nel corso degli anni '90 fino ai giorni nostri, tentando di comprendere, percorso di ricerca ancora inesplorato, se sia possibile evidenziare alcuni elementi di continuità che facciano presupporre un percorso evolutivo dinamico, o se invece ci si trovi in presenza di una netta frattura con la realtà precedente.

PARTE II

Governo del territorio, European spatial planning e governance multi-livello

“...even if the Commission were to be prominently involved, planning would never take the form of preparing a European masterplan. [...] To the extent that Brussels interferes with land use, and the occasions are many, it does so under specific Community policies agreed by the Council of Ministers representing member states. European spatial planning has never been meant to add to these powers. All that its proponents want is to knock sense into existing policies by knitting them into some overall Community strategy. This is something planners should applaud.”

Andreas Faludi (2002:907)

4. Governo del territorio e contesti nazionali

Nella prima parte della tesi si è provveduto ad inquadrare brevemente le tematiche all'interno delle quali si colloca la ricerca, identificandone l'obiettivo, le ipotesi di partenza e la struttura, nonché accennandone le motivazioni alla base. Dopo aver stabilito che lo scopo principale del lavoro è l'analisi dell'impatto dell'allargamento ad est dell'UE sull'attività di governo del territorio sia all'interno delle nazioni di Visegrad sia in ambito comunitario, occorre definire in che modo procedere. L'analisi di come European spatial planning e sistemi di governo del territorio interagiscono e si influenzano reciprocamente presuppone un lavoro concettuale preliminare finalizzato a rispondere a tre differenti categorie di questioni: (1) cosa si intende per "governo del territorio" e come si può analizzare un contesto nazionale di governo del territorio, (2) cos'è e quali sono le dimensioni proprie dello European spatial planning, (3) quali meccanismi influenzano l'evoluzione del governo del territorio in ambito comunitario e nei diversi stati membri all'interno del sistema di governance multi-livello. La seconda parte della tesi si occupa dunque di fornire risposta a tali interrogativi, presentando il quadro teorico di riferimento alla base della ricerca.

Il presente capitolo è volto a porre le basi per l'analisi dell'evoluzione dei diversi contesti nazionali di governo del territorio, definendo il modello che verrà poi utilizzato per elaborare e organizzare le informazioni raccolte in relazione alle nazioni oggetto di indagine. Si procede in primo luogo fornendo una definizione di che cosa si intenda per "governo del territorio" (§4.1) e "contesti nazionali di governo del territorio" (§4.2), per poi definire alcune *chiavi di lettura* complementari che costituiranno altrettanti punti di osservazione privilegiati tramite i quali decodificare la complessa trama propria dell'attività di governo del territorio all'interno di una determinata nazione (§4.3). Soffermandosi sulla metodologia adottata da alcuni studi comparativi su diversi contesti di governo del territorio, il testo sostanzia tali *chiavi di lettura* tramite ulteriori *attributi*, dando così forma al modello che verrà utilizzato in seguito.

4.1 Governo del territorio: prove di definizione

L'espressione *governo del territorio* viene utilizzata per la prima volta nell'ordinamento italiano con la riforma del Titolo V della Costituzione che introduce tale dicitura in luogo del termine *urbanistica* nell'elenco di materie riservate alla legislazione regionale (art.117)¹. Prima di tale riforma, il termine urbanistica indicava la disciplina responsabile "dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere" (art. 1 della l. urb. N.1150 del 1942) e successivamente la "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente" (art. 80 del d.p.r. n. 616/1977).

¹ E' tuttavia interessante notare come, nel dibattito scientifico, la locuzione *governo del territorio* fosse già in uso a partire dagli anni '70 (cfr. Amoroso, 1978; Cressati, 1975; Bellantuono, 1977; Roppo, 1979).

Anche considerato che la distinzione fra urbanistica e governo del territorio ha dato origine, nel nostro paese, a molteplici interpretazioni giurisprudenziali², occorre tentare di definire che cosa si possa intendere oggi, a seguito dell'evoluzione concettuale e semantica avvenuta a partire dal dopoguerra, con governo del territorio. Secondo la definizione proposta da Chiti (2003:93) tale dizione indica:

“... il complesso delle politiche tramite le quali i pubblici poteri disciplinano – secondo la distribuzione delle competenze prevista dalla Costituzione – i molteplici usi del territorio, combinando fra loro i vari interessi rilevanti, senza attribuire a taluni di essi un rilievo preminente.”

Riferendosi principalmente alla dimensione territoriale delle politiche promosse dal settore pubblico all'interno di un determinato contesto, tale attività si concentra sulla regolazione e lo sviluppo del territorio, nonché su tutte le relazioni formali e informali, di natura verticale (fra i diversi settori amministrativi) e orizzontale (tra i diversi settori e fra la sfera pubblica e la sfera privata) concorrenti a tale scopo (Janin Rivolin, 2008).

Mazza (2003:52) precisa inoltre come il governo del territorio risponda all'esigenza di assumere decisioni circa la necessaria parzialità delle diverse proposte tecniche e di portare a sintesi i provvedimenti di natura settoriale, servendosi a tal fine della pianificazione territoriale, ovvero di una serie di modalità tecniche e procedurali di diversa natura organizzate all'interno di uno specifico insieme di ordinamenti istituzionali e procedure legali e amministrative. L'attività di pianificazione “consiste nella formulazione di una sequenza ordinata di azioni che portano al raggiungimento di uno o più obiettivi” (Hall, 1992: 3, traduzione) e, in quanto strumento di governo, non contiene di per sé intenzioni o contenuti politici, ma costituisce una “cerniera” tra il sistema di governo (che determina gli obiettivi da perseguire) e il sistema di produzione e consumo territoriale, ossia il complesso delle pratiche che contribuiscono alla trasformazione dell'ambiente fisico (Mazza, 2003)³.

La relazione fra governo del territorio e sistema di pianificazione assumerebbe dunque l'aspetto di un doppio circuito interrelato che ha a monte il sistema di governo (in senso generale) e a valle quello di produzione e consumo territoriale. Nel primo circuito si sviluppano processi interattivi formali e informali che producono strategie, piani, progetti e politiche, mentre nel secondo circuito gli stessi prodotti sono oggetto e fonte di altri processi interattivi che mettono in relazione il sistema di pianificazione con i sistemi di produzione e consumo territoriale (figura 4.1)⁴. Il duplice scollamento fra la determinazione degli obiettivi, la preparazione di strumenti volti a raggiungere gli stessi ed il loro effettivo raggiungimento suggerisce come, per poter cogliere le diverse sfumature del governo del territorio in un determinato contesto, non sia sufficiente analizzarne il sistema di pianificazione in senso

² Per un approfondimento in tal senso cfr. Giuliani (2005:290-292).

³ L'ambiguità implicita nella possibilità di riferire la pianificazione a “che cosa fa”, e quindi alla formulazione di obiettivi e sotto obiettivi, e a “come lo fa”, cioè alle modalità tecniche necessarie al raggiungimento di obiettivi determinati a priori, deriva dalla più ampia distinzione fra *theories of planning* (perché esiste e che cosa fa) e *theories in planning* (in quali modi lo fa), ed alle differenti posizioni *normative* e *procedurali* che hanno caratterizzato il dibattito scientifico degli anni '60 e '70 (Allmendinger, 2002).

⁴ Newman e Thornley (1996) affermano come il ruolo della pianificazione territoriale sia quello di intervenire nei processi di mercato per ottenere determinati obiettivi, fungendo da interfaccia fra processi di mercato e settore pubblico, sottolineando come essa sia al servizio di posizioni politiche circa l'appropriato grado di intervento pubblico nel mercato e esplicitandone la forte “political and institutional embeddedness” (Friedmann, 2006).

stretto, ma occorre considerare il governo del territorio quale attività multidimensionale, prendendo in esame il processo di determinazione di obiettivi e priorità, gli strumenti utilizzati per il perseguimento degli stessi e l'insieme di pratiche che garantiscono l'effettivo funzionamento del sistema, tutto all'interno di uno specifico contesto istituzionale/legislativo.



Figura 4.1: Ruolo del sistema di pianificazione nel governo del territorio. (Fonte: Adattamento su: Janin Rivolin, 2008:172)

Se è opportuno prendere in esame le differenti dimensioni proprie dell'attività di governo del territorio, è altresì necessario non perderne di vista l'intrinseca multiscalarità. Come affermano Newman & Thornley (1996) infatti, il governo del territorio coinvolge contemporaneamente differenti livelli territoriali (internazionale, nazionale, regionale, locale), ognuno dei quali contribuisce ad influenzare in maniera minore o maggiore tutti gli altri. Occorre dunque assumere una prospettiva in grado di analizzare le relazioni verticali che intercorrono fra i vari livelli territoriali coinvolti e l'insieme delle loro influenze reciproche.

Una terza chiave di lettura utile nell'analizzare il governo del territorio è la multidisciplinarietà intrinseca nel processo di mediazione fra le necessità di sviluppo e il bisogno di proteggere l'ambiente e di raggiungere obiettivi economici e sociali, finalizzato all'organizzazione razionale degli usi del suolo e delle relazioni fra gli stessi (CEC, 1997: 24, traduzione). Il governo del territorio è infatti un tipo particolare di politica pubblica, focalizzata sulla dimensione territoriale di un vasto numero di politiche settoriali, dalle misure di sviluppo economico alle politiche per i trasporti, dalla protezione ambientale alle politiche sociali etc.⁵ (Adams e al., 2006). Il riconoscimento istituzionale della multidisciplinarietà del governo del territorio risale al secolo scorso, ma le sue radici ideologiche sono rintracciabili al termine del XVIII secolo, con il fiorire dell'*illuminismo* (Healey, 1997; Hall, 1992), quando in Europa occidentale la cosiddetta *pianificazione ortogonale* (Friedmann, 1987) lasciava il posto ad un insieme di pratiche di ordine completamente diverso che, in risposta ai diversi

⁵ L'attività di governo del territorio assume che gli effetti delle politiche pubbliche derivino dall'interazione dei contenuti proposti con gli specifici contesti a cui esse sono applicate e consiste nel porre la domanda "dove?" a tutte le politiche pubbliche, introducendo l'importanza del "territorio" all'interno di tale sfera (Adams e al., 2006).

problemi emergenti nel dominio pubblico, evolveva rapidamente verso il coordinamento nello spazio di un sempre maggior numero di ambiti di politiche⁶.

Multidimensionalità, multiscalarità e multidisciplinarietà costituiscono dunque le prime tre “chiavi di lettura” che, utilizzate in maniera complementare, consentiranno di leggere le diverse sfumature di un contesto nazionale di governo del territorio.

4.2 Approcci differenti al governo del territorio

Dopo aver richiamato la complessa definizione di governo del territorio, ci soffermiamo ora sulle ragioni alla base dell’eterogeneità che caratterizza i diversi contesti nazionali. Se si considera la crescente importanza della dimensione globale delle caratteristiche politiche, socioeconomiche e ambientali nella definizione dell’attività di governo in un’epoca caratterizzata dall’internazionalizzazione dei flussi di informazioni, capitali, merci e persone, potrebbe apparire superfluo dirigere l’attenzione sull’analisi dei differenti approcci al governo del territorio nei diversi contesti. Nonostante ciò, a partire dalla metà degli anni ’80 si è potuto assistere alla moltiplicazione di contributi scientifici circa la formazione e il consolidamento di differenti contesti di governo del territorio (fra gli altri: Williams, 1984; Healey & Williams, 1993; Newman & Thornley, 1996; CEC, 1997; Balchin e al., 1999; Sanyal, 2006; ESPON, 2007a; Nadin & Stead, 2008; Stead, 2008).

Tali studi confermano come, in termini generali, l’evoluzione dei contesti di governo del territorio delle nazioni dell’Europa occidentale sia stata influenzata da continue reciproche relazioni e da simili problematiche da risolvere che, nonostante le diverse peculiarità storiche ed istituzionali, hanno contribuito a far emergere una serie di elementi comuni. D’altro canto, è possibile concordare con Cherry (1982: 133, traduzione) quando afferma che il governo del territorio è un’attività “derivante dall’evoluzione culturale e si sviluppa all’interno di specifici confini politici e istituzionali”, dando vita a realtà enormemente complesse e variegate.

Diversi autori suggeriscono come analogie e differenze siano riconducibili alla relazione fra l’evoluzione delle teorie della pianificazione e le modalità secondo le quali le differenti teorie sono recepite, interpretate e applicate in diversi contesti⁷. Secondo Allmendinger (2002), le critiche postmoderne mosse all’idea neoclassica di visione privilegiata della realtà hanno progressivamente portato alla considerazione della relatività delle diverse teorie della pianificazione, viste come parte di formazioni discorsive presentanti significati differenti in contesti differenti, e ricevute dunque con differente applicazione. Tale affermazione non intende però negare lo spazio per un sapere sostantivo della pianificazione, per il quale il problema centrale sembra proprio quello di articolare i molteplici contenuti con un contesto teorico che sfugge al consequenzialismo della razionalità classica⁸. Già all’inizio degli anni ’80, Sorensen

⁶ Coloro i quali si interessavano di pianificazione economica iniziavano considerare l’impatto territoriale dello sviluppo, così come i sociologi a studiare la componente spaziale dei bisogni delle comunità etc. In breve tempo, gli interventi di carattere *fisico* che avevano dominato il periodo precedente venivano affiancati dal contributo di numerose discipline, dando vita ad un’attività multi-disciplinare dal carattere più o meno integrato (Healey, 1997).

⁷ Le origini della pratica moderna di governo del territorio risalgono ad inizio ‘900 (Friedmann, 1987; Hall, 1992; Healey, 1997). Per una rassegna dell’evoluzione della pianificazione dal dopoguerra ad oggi cfr. Friedmann, 1987; Hall, 1992; Taylor, 2006).

⁸ A tal proposito, Mazza (1994) afferma come il dibattito sul significato e sui contenuti della pianificazione abbia avuto il risultato di far tramontare l’idea di pianificazione come sistema autonomo di teorie e regole sul modello delle scienze naturali, ed in particolare di consolidare la consapevolezza dell’impossibilità di articolare alcun

(1982) si spingeva oltre, affermando che la pianificazione non possiede un proprio corpo teorico endogeno a causa del carattere intrinseco di un'attività fortemente "politically embedded", legittimata dai diversi governi per produrre soluzioni a problematiche pratiche prima ancora di sviluppare alcuna auto-giustificazione teorica, e deve, di conseguenza, attingere dall'ampio set di teorie e pratiche delle differenti sfere disciplinari che ricadono nel proprio ambito d'azione. Per quanto tale affermazione possa essere o meno condivisa (molti studiosi affermano l'esistenza di una vera e propria *teoria della pianificazione*, su tutti Healey, 1997), essa contribuisce a confermare il carattere multidisciplinare del governo del territorio, quale attività che sviluppa continue interrelazioni tra gli elementi che la compongono. L'ampiezza e il carattere dello spettro sono tali che, col passare del tempo, le discipline e le competenze coinvolte tendono ad aumentare e a contaminarsi, e le relazioni tra le diverse componenti ad arricchirsi e complicarsi, non permettendo più di separarle l'una dall'altra.

E' interessante notare come Allmendinger (2002) sostenga che le modalità secondo le quali le differenti teorie appartenenti alle diverse sfere disciplinari vengono interpretate, coniugate, mescolate sono necessariamente legate a doppio filo con il contesto spaziotemporale. In primo luogo, essendo tali teorie elaborate all'interno di un ampio contesto sociale, sono legate al periodo storico in cui sono prodotte da circostanze culturali, sociali e politiche e, di conseguenza, si evolvono e vengono interpretate in maniera temporalmente contingente. D'altro canto, i differenti contesti nazionali rappresentano altrettante realtà altamente variegata e differenti l'una dall'altra in termini di eredità storica, struttura istituzionale e caratteristiche culturali, contribuendo a giustificare il fatto che sia possibile, in diversi contesti, la contemporanea presenza di differenti configurazioni dell'attività di governo del territorio. Tali fattori suggeriscono dunque l'esistenza di specifiche peculiarità contestuali che contribuiscono ad influenzare le modalità secondo le quali le diverse teorie vengono recepite, sperimentate, istituzionalizzate nelle diverse realtà. Questi tratti caratteristici non sono però "indigeni, ereditari e immutabili", ma costituiscono a loro volta un insieme dinamico spazialmente e temporalmente contestuale, che cioè varia incrementalmente in relazione alla situazione politica e socioeconomica, alle innovazioni tecnologiche, all'emergere di nuove emergenze territoriali, alla diffusione e contaminazione di discorsi politici e speculazioni teoriche etc. (Sanyal, 2006: 3-25).

Il riconoscimento di come l'evoluzione dell'attività di governo del territorio sia costantemente mediata dallo specifico quadro culturale, istituzionale e legislativo proprio di un determinato periodo storico e contesto geografico, consente di introdurre il concetto di dinamicità come ulteriore chiave di lettura. L'adozione di una prospettiva dinamica nell'analisi dei contesti nazionali oggetto di indagine dovrebbe consentire di comprendere più facilmente le ragioni alla base dell'evoluzione dell'attività di governo del territorio in relazione alle diverse le chiavi di lettura definite in precedenza.

discorso teorico sulla pianificazione indipendentemente da un contesto di riferimento politico e sociale. La rinuncia alla costruzione di una scienza della pianificazione sul modello delle scienze esatte, pare accompagnarsi al riconoscimento che le attività di pianificazione coprono uno spettro vasto e differenziato, che ad un estremo può ospitare, ad esempio, la pianificazione economica nazionale e, all'altro, la definizione dei caratteri dell'ambiente costruito, collocando fra questi due estremi le molteplici e diverse attività svolte dai pianificatori.

4.3 Analizzare un sistema di governo del territorio

A partire dalla metà degli anni '70, numerosi contributi si sono cimentati nella discussione di obiettivi e metodologie di analisi comparativa dell'attività di governo del territorio nei diversi paesi, evidenziando le difficoltà intrinseche all'esplorazione di ambiti semi-fluidi ad elevata complessità (cfr. Hamnet, 1974; Breakell, 1975; Faludi & Hamnett, 1975; Sharpe, 1975; White, 1978; Masser, 1981; Williams, 1984; Newman & Thornley, 1996; CEC, 1997; Balchin e al., 1999; Sanyal, 2006). Pur presentando numerose differenze, gli approcci proposti non si sono tanto concentrati su una comparazione sistematica dei diversi contesti, quanto impegnati a fornire quelle che Sanyal (2006: 24, traduzione) definisce “descrizioni ad elevato spessore” dell'attività di governo del territorio nelle varie nazioni, cercando poi di mettere in evidenza similitudini e differenze fra di esse. Dopo aver provato a definire che cosa si possa intendere per governo del territorio e per quali ragioni tale attività sia declinata in maniera differente nei diversi paesi, il presente paragrafo prende in esame diversi contributi che si sono cimentati in analisi comparative dell'attività di governo del territorio, mettendo in evidenza le similitudini metodologiche e le variabili utilizzate nel descrivere i differenti contesti. Tale esercizio mira a sostanziare le chiavi di lettura individuate, che costituiranno altrettante prospettive di osservazione privilegiata dei contesti nazionali oggetto della ricerca.

4.3.1 Analisi dei contributi esistenti

Nel 1984, R. H. Williams ha pubblicato *Planning in Europe*, con l'obiettivo di “descrivere le modalità operative dei sistemi di town and country planning di ognuno degli allora dieci stati membri della Comunità Economica Europea, e di collegare tale analisi al modo in cui le politiche e le istituzioni della Commissione delle Comunità Europee si relazionano con l'attività di governo del territorio” (Williams, 1984: xi, traduzione)⁹. Riconoscendo la difficoltà implicita nello studio di contesti diversi non solo in relazione ai diversi *modi operandi* ma soprattutto in termini di cosa si intenda con governo del territorio nelle diverse nazioni, l'autore commissiona i dieci contributi ad altrettanti esperti “insiders”, fornendo loro soltanto le linee guide generali secondo cui redigere il lavoro. Le principali variabili di analisi dei differenti contesti concentrano l'attenzione su (1) obiettivi e *stile* delle azioni di governo del territorio, (2) principali problemi fronteggiati e (3) procedure adottate in risposta. Inoltre, gli autori mettono in luce (4) i diversi attori responsabili per il governo del territorio; (5) l'expertise tecnica di volta in volta coinvolta nei processi; (6) il ruolo reciproco di pianificatori e decisori politici; (7) la cornice legale e istituzionale alla base dell'attività di governo del territorio. Nel mettere in evidenza gli elementi di similitudine fra i vari contesti, Williams riflette, infine, (8) sulla diversa natura degli strumenti di controllo e gestione dello sviluppo (9), sui diversi livelli territoriali coinvolti nella promozione di politiche e programmi e (10) sul processo di evoluzione dell'attività di governo del territorio all'interno dei diversi contesti.

Oltre 10 anni dopo, nel testo *Urban Planning in Europe*, Newman & Thornley (1996) hanno concentrato maggiormente l'attenzione sulle concorrenza di influenze internazionali, nazionali e locali nella definizione dell'attività di governo del territorio nei vari contesti.

⁹ Il testo rappresenta il primo tentativo di analisi dei contesti nazionali di governo del territorio in Europa a dedicare spazio al tema dell'influenza delle politiche comunitarie su tale attività, di fatto precedendo di quasi un decennio il fiorire del dibattito sullo European Spatial Planning (cfr. capitolo 5).

Partendo da tale presupposto gli autori sviluppano una divisione tipologica delle nazioni europee basandosi sulle strutture legali e amministrative che costituiscono il quadro di riferimento dell'attività di governo del territorio, ed esplorando in seguito più nel dettaglio le caratteristiche dell'attività di governo del territorio in Inghilterra, Francia e Svezia, alla luce delle caratteristiche peculiari di strumenti e politiche, del ruolo degli attori coinvolti e dell'influenza dei diversi gruppi di interesse. Gli autori esplorano (1) la combinazione delle pressioni economiche e politiche, (2) l'interazione delle influenze provenienti dai diversi livelli di governo, (3) l'incidenza relativa dei differenti interessi coinvolti nei processi di governo e trasformazione del territorio, mettendo in risalto come l'attività di governo del territorio dipenda da numerosi fattori che spaziano dalla competizione economica globale fino ad arrivare alle forze politiche locali, il tutto all'interno di specifici quadri (4) legislativi e (5) amministrativi¹⁰. Il testo sostiene, inoltre, che per comprendere appieno la complessità di tale attività all'interno di un determinato contesto, sia necessaria un'analisi ad ampio spettro che consenta considerazioni di carattere orizzontale (6) sulle diverse politiche settoriali, (7) sugli ambiti disciplinari interessati e (8) sugli attori coinvolti; e verticale, (9) circa le relazioni e l'integrazione fra vari livelli territoriali (Newman & Thornley, 1996, p.6). Infine, vale la pena sottolineare l'ampiezza e la flessibilità del concetto di governo del territorio adottata dagli autori, che comprende (10) l'esplorazione dell'insieme di influenze sulle decisioni di sviluppo, (11) la componente regolativa del sistema e (12) gli strumenti finanziari e programmatici di natura molteplice (interventi a favore dello sviluppo socioeconomico, programmi di protezione e valorizzazione ambientale etc.).

Partendo da presupposti simili, nel 1999 P. Balchin, L. Sykora e G. Bull hanno pubblicato *Regional Policy and Planning in Europe* (Balchin e al., 1999), un'analisi delle politiche di sviluppo regionale nei diversi paesi Europei alla luce delle influenze e dei problemi correlati al processo di integrazione europea. Gli autori esaminano le differenze che intercorrono fra nazioni dotate di differenti configurazioni amministrative e distribuzioni dei poteri di governo fra i vari livelli territoriali, tenendo conto delle (1) differenti "famiglie legislative" esistenti in Europa", cercando di stabilire dei parallelismi fra le diverse configurazioni di governo del territorio e (2) i quadri amministrativi esistenti nei vari contesti nazionali. Basandosi sulla suddivisione ottenuta, essi si concentrano sui singoli contesti nazionali, esaminando in dettaglio (3) le politiche di sviluppo economico regionale ed i sistemi di finanziamento alla base delle stesse, accennando inoltre alle politiche urbane e a quelle di matrice ambientale.

Nel frattempo, a partire della prima metà degli anni '90, a livello comunitario si è riscontrata una crescente necessità di cooperazione fra pianificatori appartenenti agli Stati membri. La consapevolezza del bisogno di comprendere strumenti e meccanismi di sviluppo e gestione territoriale nei diversi contesti per poter migliorare l'impatto delle politiche UE, ha spinto la Commissione a nominare, nel 1994, un gruppo di esperti incaricato di esplorare i diversi contesti di governo del territorio dei quindici stati membri. E' nato così l'*EU Compendium of Spatial Planning and Policies* (CEC, 1997), volto a costituire una fonte di

¹⁰ Gli autori si soffermano su come le attività di governo del territorio si svolgano all'interno di specifici contesti che, da un lato, legittimano tale attività con uno specifico insieme di norme che fanno parte dell'apparato legislativo (la cui natura e stile può variare da una nazione all'altra) e, dall'altro, garantiscono l'implementazione di iniziative di carattere territoriale attraverso il sistema amministrativo che, a sua volta, varia considerevolmente fra le varie nazioni d'Europa (Newman & Thornley, 1996).

informazioni comparabili sui diversi contesti nazionali, a favorire l'apprendimento reciproco all'interno dell'UE e ad analizzare le diverse nazioni secondo una struttura ben delineata¹¹.

All'interno del documento, un'*overview del contesto di governo del territorio* ne presenta le caratteristiche essenziali in relazione a otto variabili principali: (1) la vastità ed eterogeneità dell'ambito delle politiche promosse, (2) il tipo di pianificazione praticata a livello nazionale e regionale, (3) la localizzazione delle competenze, (4) il ruolo dei settori pubblico e privato, (5) la natura del sistema legislativo, (6) la tradizione amministrativa/istituzionale, (7) la maturità e completezza del sistema e (8) la distanza fra obiettivi espressi e risultati ottenuti. Successivamente viene trattato il *processo di elaborazione e approvazione di politiche e piani* basato soprattutto (9) sulla natura degli strumenti esaminati¹², (10) sul carattere vincolante o indicativo di piani e politiche, (11) sul grado di partecipazione pubblica alla formazione degli stessi e (12) sull'iter di approvazione. Una sezione dedicata a *regolamenti e permessi*, fornisce poi (13) un elenco degli strumenti "tecnici" di regolamento edilizio e di autorizzazione alla variazione dell'uso del suolo, alla trasformazione di un'area e all'inizio dei lavori di costruzione, (14) specificando quanto incida la presenza o meno di uno strumento regolativo locale. Una parte sulle *agenzie e sui meccanismi di promozione dello sviluppo e della conservazione* descrive (15) le diverse agenzie pubbliche e private interessate dalla promozione di processi di sviluppo territoriale e socioeconomico, e le attività di conservazione ai vari livelli territoriali, mentre una *panoramica sulle diverse politiche promosse*, esamina ai vari livelli territoriali (16) i meccanismi e il ruolo delle diverse politiche settoriali¹³. Un'ultima sezione riguarda l'*operatività del sistema*, e descrive (17) le pratiche di governo del territorio ai diversi livelli, prendendo in esame particolari meccanismi operativi ed eventuali corto-circuiti o scollamenti fra obiettivi e risultati.

Fin dalla sua pubblicazione, il Compendio ha risentito dell'assenza di analisi riferite alle nazioni del futuro allargamento. Le successive proposte di revisione del documento, hanno portato ad un recente tentativo di aggiornamento dello stesso all'interno del progetto di ricerca ESPON 2.3.2 *Territorial and Urban Governance from EU to local level*. Presentato come un allegato al rapporto conclusivo del progetto con il titolo *Spatial Planning Styles: A new Physiognomy for Europe* (ESPON, 2007a), lo studio in questione rivisita i contenuti del Compendio prendendo in esame, oltre alle 15 nazioni analizzate in precedenza, la totalità delle nazioni del cosiddetto "Spazio ESPON" (UE 27 + Norvegia e Svizzera). Se la staticità delle descrizioni proposte è considerata una delle principali lacune del Compendio, è proprio l'adozione di una prospettiva dinamica a consentire al nuovo documento di mappare i cambiamenti in atto. Dopo una breve introduzione metodologica, il testo propone un confronto fra la precedente classificazione tipologica dei differenti contesti nazionali e la situazione attuale, producendo una nuova classificazione riferita ai 29 contesti. In seguito, l'analisi si concentra in dettaglio sulle singole nazioni, sottolineando come, anche all'interno di un singolo stato, è possibile imbattersi in diversi approcci a livelli territoriali differenti.

¹¹ La definizione "EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies" si riferisce all'insieme dei documenti prodotti, cioè all'analisi comparativa (Regional Development Studies, Study 28) e ai 15 contesti nazionali (Regional Development Studies, Studies 28A - 28P), questi ultimi pubblicati soltanto nel 2000.

¹² Politiche e prospettive nazionali (Prospettive, linee guida di sviluppo, politiche settoriali), strumenti strategici (generalisti, per parti, settoriali, per aree metropolitane e municipalità), strumenti di quadro (masterplan) e strumenti regolativi (zoning, controllo dell'edificazione e strumenti implementativi).

¹³ politiche di sviluppo economico, politiche ambientali, sociali, residenziali, di promozione delle attività turistiche, infrastrutturali, di rigenerazione urbana, di sviluppo regionale, locale e rurale

Se l'approccio di tale analisi si basa in modo categorico sulle tipologie individuate nel Compendium, generando alcuni dubbi circa la validità delle stesse in relazione alle nazioni che hanno aderito all'UE soltanto di recente, il rapporto presenta comunque riflessioni interessanti. L'analisi dei 29 contesti nazionali si basa su complesse overview nazionali organizzate in diversi ambiti: (1) profilo socioeconomico e territoriale del contesto; (2) suddivisione di responsabilità e competenze ai diversi livelli; (3) caratteristiche del sistema di governance; (4) quadro legislativo alla base dell'attività di governo del territorio; (5) agenzie attive ai vari livelli nell'ambito del governo del territorio; (6) livello di decentralizzazione del sistema; (7) strumenti di governo del territorio e relative caratteristiche; (8) grado di integrazione orizzontale e verticale del sistema ed (9) eventuali problemi di coordinamento.

Infine Sanyal (2006), nel volume intitolato *Comparative Planning Cultures*, propone un ulteriore interessante esempio di analisi dei diversi contesti di governo del territorio in prospettiva comparativa, esplorando l'influenza delle diverse "culture nazionali della pianificazione" sull'attività di governo del territorio, e facendo luce su come tali "culture" si formino ed evolvano in relazione a variabili esogene ed endogene di natura politica, economica, sociale e territoriale. Sanyal racchiude undici contributi circa l'attività di governo del territorio in diverse nazioni industrializzate e in via di industrializzazione. Mettendo in discussione "il potere unificante e culturalmente omogeneizzante delle interconnessioni globali", L'autore suggerisce l'esistenza di forze bottom-up che si oppongono all'influenza uniformante delle forze globali di integrazione economica (Sanyal, 2006: xxi, traduzione)¹⁴. Assumendo che una "cultura della pianificazione" si identifichi con l'*ethos* collettivo e gli atteggiamenti dominanti di coloro i quali si occupano di tale attività circa il ruolo appropriato dello stato, delle forze di mercato e della società civile nell'influenzare la configurazione economica/sociale/territoriale, i diversi contributi prendono in esame (1) l'attitudine sociale verso il ruolo di stato, mercato e società civile nei processi di governo del territorio, (2) la variazione della fiducia dei cittadini nei diversi livelli territoriali di governo e l'influenza di tale variabile sulla pianificazione; (3) le specifiche caratteristiche geografiche e le congiunture storiche che hanno portato alla formazione di una particolare cultura di pianificazione; (4) l'esistenza di una convergenza verso specifici modelli di governo del territorio a causa della crescente interconnessione globale e, infine, (5) la presenza o meno di pratiche sociali e forze endogene che si oppongono alla cultura dominante della pianificazione.

4.3.2 Chiavi di lettura

Partendo dai documenti analizzati è possibile mettere in luce le diverse variabili utilizzate di volta in volta per esplorare e comparare l'attività di governo del territorio nei differenti contesti nazionali, e riferire tali attributi alle quattro "chiavi di lettura" individuate nella prima parte del capitolo, in modo tale da sostanziarle ulteriormente (figura 4.2). Dopo aver definito l'attività di governo del territorio all'interno di uno specifico contesto nazionale come un complesso sistema *multiscalare*, *multidimensionale* e *multidisciplinare* in continua *evoluzione dinamica*, in questo paragrafo si esplorano più nel dettaglio tali caratteristiche, che costituiscono altrettanti punti di osservazione complementari nel proseguo della ricerca.

¹⁴ Sanyal (2006) è influenzato dal lavoro di Friedmann sul sopravvento dell'autonomia culturale sulla portata omogeneizzante dalla globalizzazione dei mercati (Friedmann & Weaver, 1979; Friedmann, 2006).

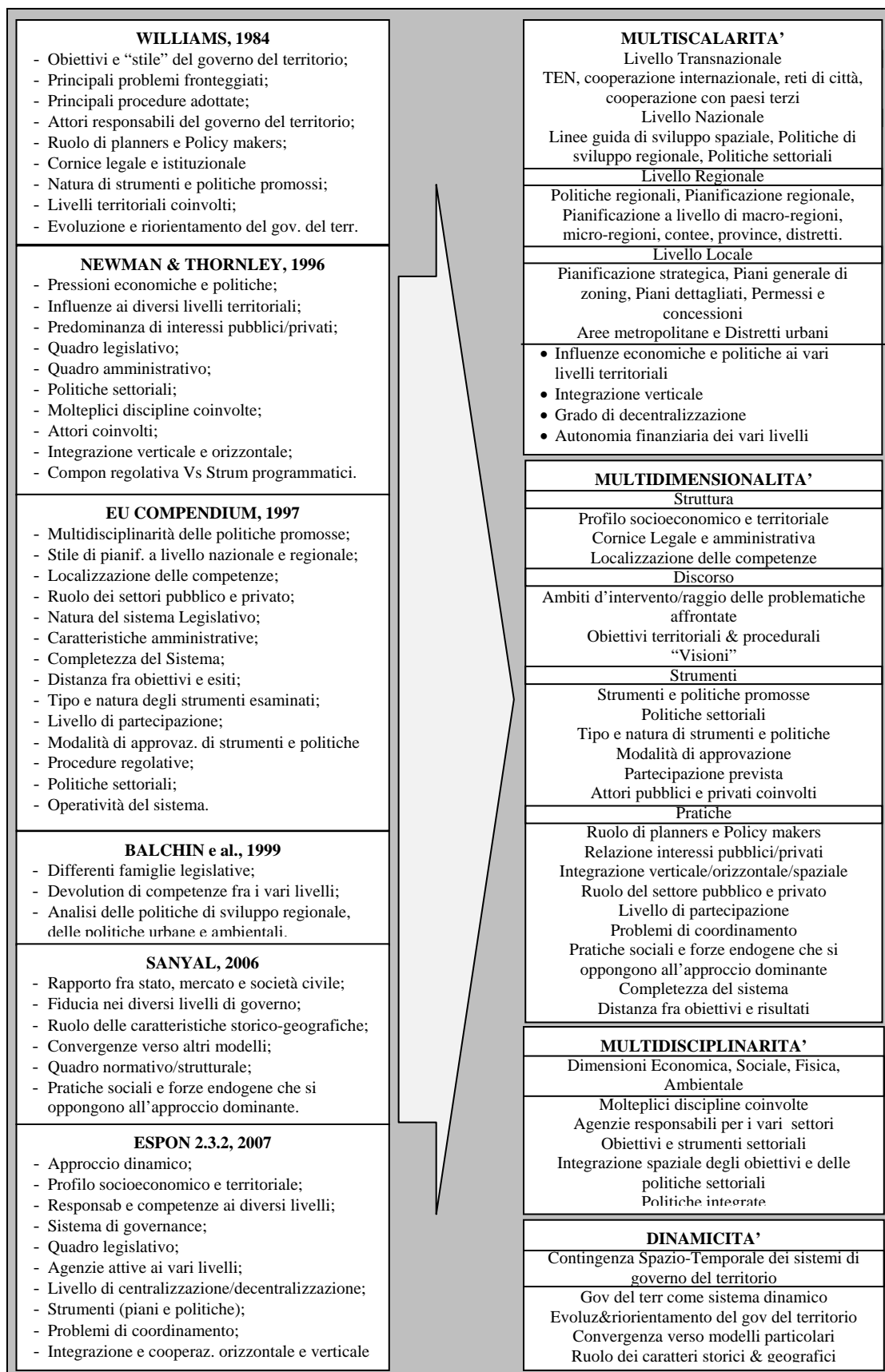


Figura 4.2: Governo del territorio: articolazione delle chiavi di lettura. (Fonte: elaborazione propria)

4.3.2.1 Multiscalarità

Il governo del territorio è un'attività essenzialmente multiscalare. Ciò sta a descrivere il tentativo di produrre, tramite tale attività, un impatto a livelli territoriali differenti (Transnazionale, Nazionale, Regionale-Subnazionale, Locale). Ciò significa che, a seconda di quanto indicato dal quadro costituzionale/legislativo attivo in un determinato contesto nazionale, ai diversi livelli territoriali possono o meno esistere agenzie responsabili per la promozione e la regolazione dello sviluppo del territorio. Tali competenze vengono solitamente esercitate da agenzie interne all'amministrazione pubblica in maniera più o meno indipendente dai livelli territoriali superiori/inferiori, in collaborazione più o meno accentuata con soggetti privati, tramite la preparazione di piani, strategie e politiche di vario genere che interessano ambiti disciplinari più o meno vasti e che sono finalizzate a diversi scopi.

Livello	Probabile suddivisione NUTS (Nomenclature Units of Territorial Statistics)	Unità territoriali	Possibili competenze
Livello Transnazionale	NUTS 0	Unione Europea	Cooperazione transnazionale, Reti TEN, Reti di città
Livello Nazionale	NUTS 1 3 – 7 milioni di abitanti	Nazione	Linee guida di sviluppo spaziale; Quadro per le politiche regionali; Pianificazione Settoriale; Leggi su gov del territorio e edificazione
Livello subnazionale		Macroregioni	Unità Statistiche; Riferimento distribuzione fondi UE
	NUTS 2 800.000 – 3 milioni di abitanti	Regioni	Politiche di sviluppo regionale Pianificazione regionale Politiche settoriali; Leggi su gov del territorio e edificazione
	NUTS 3 150.000 – 800.000 abitanti	Province/Contee	Pianificazione di sviluppo; Pianificazione spaziale
		Microregioni	Promozione e coord dello sviluppo
	LAU 1	Distretti	Unità statistiche; Svolgimento di alcuni compiti statali Pianificazione di sviluppo
Livello locale		Aree metropol.	Coordinamento dello sviluppo
		Unioni di municipalità	Svolgimento congiunto di determinate funzioni
	LAU 2	Municipalità/ comuni	Pianificazione strategica; Zoning/pianificazione regolativa; Pianificazione dettagliata Concessioni e permessi
		Distretti urbani	Unità statistiche; Pianificazione fisica dettagliata

Figura 4.3: Livelli territoriali e possibili competenze in materia di governo del territorio. (Fonte: elaborazione propria)

L'attività di governo del territorio incorpora dunque al suo interno elementi di pianificazione nazionale e transnazionale, di politica regionale, di pianificazione regionale, di pianificazione dello sviluppo locale e di gestione degli usi dei suoli. Per analizzare l'attività di governo del territorio in un determinato contesto è dunque necessario svolgere un'attenta analisi multiscalare dei diversi livelli territoriali coinvolti, cercando di mettere in luce, per ognuno di essi, gli elementi più significativi: l'individuazione degli attori coinvolti nella definizione degli obiettivi, la formulazione e implementazione di piani e strategie, le priorità perseguite ai vari livelli, gli ambiti interessati dalle diverse politiche, la natura e i meccanismi

alla base dei diversi strumenti utilizzati. Infine, è importante analizzare in un'ottica transcalare l'influenza che intercorre fra i diversi livelli territoriali, mettendo in luce il grado di dipendenza di quelli superiori o inferiori, le relazioni che esistono fra strumenti insistenti alle diverse scale e il grado di integrazione verticale del sistema. Nonostante le diverse configurazioni varino da contesto a contesto, è possibile identificare alcuni elementi comuni all'attività di governo del territorio nelle diverse nazioni (CEC, 1997). Ecco esplicitate, per ognuno dei livelli territoriali che verranno presi in esame, le attività fondamentali (figura 4.3):

Transnazionale/UE. I diversi paesi europei sono ingaggiati in processi di cooperazione internazionale, spesso promossi all'interno del programma di iniziativa comunitaria INTERREG. Inoltre, gli stati membri collaborano alla realizzazione delle reti transeuropee (TEN-T) e attraverso reti di città, oltre ad essere coinvolti, specialmente se collocati ai confini dell'UE, in processi di cooperazione territoriale con paesi terzi. In determinate occasioni, per gestire in maniera più appropriata i processi di cooperazione internazionale, vengono istituiti speciali agenzie transnazionali di pianificazione¹⁵.

Nazionale. Il livello di governo nazionale è spesso coinvolto nella produzione di documenti di inquadramento che costituiscono altrettanti riferimenti per la definizione di strumenti e politiche ai livelli inferiori e/o hanno il compito di coordinare i processi di sviluppo delle diverse unità regionali e di promuovere interventi specifici di importanza nazionale e internazionale che non possono essere gestiti a scala inferiore. In numerosi casi il governo centrale, spesso in cooperazione con le differenti autorità regionali, si occupa di preparare un documento comprensivo che indirizzi le politiche finalizzate alla riduzione degli squilibri regionali¹⁶. Il livello centrale può promuovere inoltre specifiche politiche settoriali di importanza nazionale (politiche per la casa, politiche ambientali, piani infrastrutturali, istituzione di zone economiche speciali etc.). L'integrazione spaziale di tali politiche è un elemento importante del governo del territorio al livello nazionale. Infine, se tale potere non è delegato alle regioni, al livello nazionale sono redatte e promulgate leggi, decreti e direttive che definiscono l'attività di governo del territorio e che regolano l'attività del costruire e la distribuzione dei permessi di pianificazione e di costruzione a livello locale.

Regionale/Subnazionale. Le competenze del livello regionale dipendono dal grado di decentralizzazione e dalla relativa indipendenza delle regioni dal governo centrale. I governi regionali eletti direttamente solitamente hanno maggiori responsabilità e giocano un ruolo attivo nella promozione degli interessi regionali all'interno dello sviluppo d'insieme del territorio nazionale. In assenza di organismi direttamente eletti, rappresentanze del governo centrale e dei vari ministeri ricoprono solitamente il ruolo dei governi regionali. Le autorità regionali collaborano inoltre con il governo centrale alla realizzazione del quadro di insieme delle politiche di sviluppo regionale. Esse influenzano lo sviluppo del proprio territorio di pertinenza tramite la richiesta di fondi e assistenza al governo centrale e l'organizzazione di veri e propri programmi di sviluppo regionale. Possono anche essere coinvolte nella formulazione di piani di sviluppo regionale, che in molti casi sono subordinati a linee guida

¹⁵ Rimandiamo al §5.2 per una più precisa disamina dei programmi di cooperazione internazionale, delle reti trasportistiche europee e, più in generale, delle politiche territoriali comunitarie.

¹⁶ Tali documenti in determinati casi costituiscono inoltre la base di confronto con l'Unione Europea nel processo di assegnazione e distribuzione dei fondi strutturali.

nazionali per lo sviluppo territoriale e allo stesso tempo costituiscono la cornice per i piani di sviluppo territoriale a livello municipale. In alcuni contesti, specialmente in presenza di ordinamenti federali o di una forte decentralizzazione regionale, le regioni sono responsabili di redigere le leggi che regolano l'attività di governo del territorio all'interno dei propri confini. Possono infine esistere agenzie pubbliche o private coinvolte direttamente nella promozione dello sviluppo regionale, che operano simultaneamente agli organismi di governo regionale o ne ricoprono il ruolo se questi non sono previsti dalla struttura amministrativa.

A livello subnazionale possono esistere inoltre ulteriori layers territoriali di dimensioni diverse, dotati o meno di organismi amministrativi indipendenti, eletti, nominati dal governo centrale, o costituiti da rappresentanti dei livelli inferiori/superiori. Questi possono avere fini puramente statistici e logistici, provvedere a svolgere determinati compiti amministrativi, ma anche detenere vere e proprie competenze di governo del territorio. Esempi di tali ulteriori livelli sono le macroregioni, le microregioni, le province, le contee, i distretti.

Locale. L'attività del governo del territorio al livello locale può essere caratterizzata da una duplice natura strategica e regolativa. A tale livello vengono infatti prodotti documenti quadro che contengono i criteri generali per la regolazione degli usi del suolo. Sempre più spesso le autorità locali si dotano di strumenti strategici multidisciplinari che formulano obiettivi di sviluppo a breve e lungo termine all'interno di processi che coinvolgono, insieme all'amministrazione pubblica, numerosi soggetti privati e rappresentanti della cittadinanza. Se gli strumenti regolativi sono vincolanti, quelli strategici hanno solitamente carattere indicativo e fanno leva sulla concentrazione delle volontà degli autori coinvolti intorno a visioni comuni di sviluppo futuro. A livello locale vengono preparati strumenti finalizzati alla definizione più specifica del tipo di sviluppo consentito in particolari aree e, in determinati casi, anche dei dettagli del futuro ambiente costruito. A tale livello avviene infine la concessione dei permessi di cambiamento d'uso del suolo e di costruzione, secondo procedure determinate dall'apposito quadro legislativo¹⁷.

Esistono, inoltre ulteriori dimensioni locali "superiori" - ad es. aree metropolitane e unioni di municipalità - e "inferiori" - come distretti e circoscrizioni urbane. Le aree metropolitane hanno il compito principale di favorire il coordinamento dello sviluppo di una grande municipalità con quello dei comuni limitrofi, mentre solitamente le unioni di municipalità favoriscono lo svolgimento di funzioni (come lo smaltimento dei rifiuti, l'approvvigionamenti di acqua e elettricità, etc.) che sono difficilmente risolvibili in autonomia da comuni di piccole dimensioni. I distretti urbani possono essere più o meno autonomi, da quelli utilizzati solo a fini statistici a quelli che presentano unità amministrative direttamente elette che concorrono attivamente al governo del territorio.

4.3.2.2 Multidimensionalità

Ogni contesto nazionale di governo del territorio costituisce un sistema estremamente complesso caratterizzato da diverse dimensioni. Una "descrizione ad elevato spessore"

¹⁷ E' interessante sottolineare come lo status delle finanze pubbliche a livello locale (ma anche a livello regionale), costituisca una variabile fondamentale per definire la reale autonomia delle strutture amministrative. In presenza di una forte dipendenza dal budget centrale infatti, le priorità perseguite dalle unità locali sono infatti vincolate a quelle del governo centrale, con l'autonomia operativa che cresce parallelamente all'autonomia finanziaria.

dell'attività di governo del territorio in un determinato paese non può dunque prescindere dall'analisi di quegli elementi che contribuiscono a fornire al contesto stesso il proprio *flavour* caratteristico. Si tratta di elementi di natura estremamente variegata, dalla struttura socioeconomica e territoriale del contesto alla cornice legale e amministrativa e alla localizzazione delle competenze, dall'ampiezza delle tematiche affrontate alla determinazione di obiettivi e priorità da perseguire, dalla eterogeneità degli strumenti e delle politiche promosse fino alle pratiche di reale funzionamento del sistema di pianificazione. Per comprendere la natura del governo del territorio in uno specifico contesto è dunque necessario analizzare tale attività in una prospettiva multidimensionale, in modo tale da riuscire a cogliere i molteplici elementi che costituiscono la sostanza delle diverse dimensioni – *struttura, discorso, strumenti e pratiche* (figura 4.4) – e le reciproche interconnessioni.

Dimensione	Elementi
Strutturale	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro legale e costituzionale • Configurazione istituzionale e amministrativa • Caratteristiche socioeconomiche e Territoriali
Discorsiva	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiti d'intervento/raggio delle problematiche affrontate • Obiettivi territoriali • Obiettivi procedurali • "Visioni" e metafore spaziali
Strumentale	<ul style="list-style-type: none"> • Strumenti e politiche promosse • Tipo, natura e valore legale degli strumenti utilizzati • Politiche settoriali • Modalità di approvazione e procedure d'attuazione
Pratica	<ul style="list-style-type: none"> • Ruolo di planners e policy makers • Integraz. verticale/orizzontale/spaziale, eventuali problemi di coordinamento • Ruolo del settore pubblico e privato • Livello di partecipazione • Eventuali pratiche sociali e forze endogene spontanee • Completezza e "maturità" del sistema • Distanza fra obiettivi promossi e risultati ottenuti

Figura 4.4: Le quattro dimensioni del governo del territorio. (Fonte: elaborazione propria)

Struttura. La dimensione strutturale rappresenta il "contesto" all'interno del quale - e in virtù del quale - esiste e si svolge l'attività di governo del territorio in una determinata realtà. Il quadro legale e costituzionale ad esempio ha il compito di legittimare l'attività di governo del territorio e di attribuire competenze in proposito, stabilendo fino a che punto gli strumenti e le politiche siano o meno vincolanti, e definendo diritti e doveri dei diversi stakeholder nei processi di regolazione e sviluppo del territorio. Le diverse leggi contribuiscono anche a stabilire l'ampiezza della sfera di azione del governo del territorio e a definire il legittimo grado di intervento dell'amministrazione nei processi di mercato¹⁸. La configurazione istituzionale e amministrativa incide inoltre su quali livelli territoriali si occupino effettivamente di governo del territorio, quali agenzie giochino un ruolo attivo all'interno di un determinato livello, sui confini amministrativi dei territori che saranno oggetto di politiche e strumenti. Infine, l'insieme delle caratteristiche socioeconomiche e territoriali di una

¹⁸ Nella maggior parte degli stati membri dell'Unione, il governo del territorio è impostato su un determinato numero di norme incorporate all'interno di un singolo o di un numero ristretto di Atti (ad esempio l'Atto sulla Pianificazione, o l'Atto sulla Costruzione). Alcune nazioni presentano invece un panorama legislativo estremamente frammentario (cfr. CEC, 1997: 42).

determinata nazione può essere considerato un ulteriore elemento strutturante del governo del territorio, influenzando fortemente la determinazione di obiettivi e priorità perseguite.

Discorso. La dimensione discorsiva del governo del territorio è costituita in primo luogo dalle varie aree tematiche delle quali tale attività si occupa, ossia dall'ampiezza dell'ambito su cui l'attività di governo del territorio possiede competenze dirette e indirette¹⁹. Anche la natura e l'orientamento di priorità e obiettivi perseguiti tramite specifici strumenti e politiche contribuiscono a sostanziare il "discorso" del governo del territorio²⁰. Occorre inoltre distinguere fra due diversi livelli di discorso. Questo infatti può essere di natura "normativa", ossia riguardare la determinazione di obiettivi e priorità territoriali, oppure interessare la sfera procedurale, cioè la promozione di particolari meccanismi di funzionamento del governo del territorio (maggior inclusività, trasparenza, etc.). La dimensione discorsiva comprende, infine, l'elaborazione di specifiche "visioni", sovente realizzate per "posizionare spazialmente" un determinato territorio all'interno di un contesto più ampio (una nazione, una o più regioni o centri urbani etc.), al fine di influenzarne il futuro sviluppo (cfr. Zonneveld & Waterout, 2007).

Strumenti. La dimensione operativa del governo del territorio è costituita dall'insieme di strumenti e politiche utilizzate per raggiungere le priorità e gli obiettivi fissati ai vari livelli, e comprende sia quegli strumenti di natura più propriamente "territoriale" sia le varie politiche finalizzate alla realizzazione di obiettivi settoriali. Gli strumenti adottati possono assumere diverso valore legale, ed essere cioè vincolanti, parzialmente vincolanti, o indicativi, e presentare caratteristiche molto differenti. Possono, ad esempio, essere di natura strategica, presentare visioni future dello sviluppo di un determinato territorio, regolare/vincolare le attività di trasformazione del territorio o essere più specificatamente progettuali e definire nel dettaglio gli interventi da realizzare. Esistono inoltre strumenti settoriali che si occupano di ambiti specifici - ad es. la promozione del turismo, la protezione ambientale, l'edilizia residenziale, la progettazione infrastrutturale - e strumenti integrati - che all'interno di uno specifico programma inseriscono obiettivi afferenti a diversi ambiti tematici. Ognuno dei tipi di strumento descritti entra in vigore soltanto a seguito di specifiche procedure di approvazione più o meno complesse e più o meno formali, solitamente in relazione al futuro valore legale del documento²¹. In tal senso, anche la natura delle procedure di preparazione dei diversi strumenti, e in particolare dell'inclusività o esclusività delle stesse, assume grande importanza nella formazione del consenso intorno a determinati interventi e nella risoluzione di potenziali conflitti. Infine, la qualità del rapporto tra attori pubblici e privati costituisce, in fase di implementazione, un fattore cruciale per l'effettiva attuazione dei diversi strumenti.

¹⁹ Ad esempio, se in alcuni contesti il governo del territorio si occupa da vicino dello sviluppo socioeconomico, in altre realtà tale attività è più strettamente concentrata sulla pianificazione "fisica" degli insediamenti urbani e sul controllo e la regolazione degli usi del suolo (cfr. CEC, 1997: 34).

²⁰ In tal senso, è interessante analizzare i diversi elementi che entrano in gioco nella definizione di obiettivi e priorità, cercando di cogliere le forze che contribuiscono ad influenzare tale processo (priorità comunitarie, interessi dei diversi attori, livelli territoriali coinvolti, priorità settoriali etc.).

²¹ Sovente i piani non vincolanti sono approvati dalla semplice apposizione delle firme dei soggetti coinvolti nella sua preparazione, mentre per gli strumenti vincolanti è, nella maggior parte dei casi, necessario verificare la coerenza con gli strumenti di ordine di livello superiore e/o inferiore, il che porta ad una approvazione più formale.

Pratiche. La dimensione pratica del governo del territorio consiste nel reale funzionamento operativo dei processi che sostanziano tale attività²². Più nello specifico, tale dimensione include il grado di accettazione pubblica dell'attività di governo del territorio ai vari livelli, l'attualità degli strumenti di pianificazione strategici e regolativi; il grado di collaborazione fra i vari livelli dell'amministrazione pubblica e i diversi settori; la presenza di conflitti più o meno espliciti fra le varie agenzie; l'esistenza di processi partecipativi e consultivi trasparenti. etc. Anche la distanza che intercorre fra gli obiettivi espressi formalmente da strumenti e politiche e i risultati realmente raggiunti, ossia l'analisi della misura in cui sviluppo e gestione territoriale effettivi siano in linea con i *desiderata* costituisce un'importante indicatore del funzionamento pratico del governo del territorio in un determinato contesto. Inoltre, anche il ruolo dei pianificatori in relazione al potere decisionale, la relazione fra interessi pubblici e privati nella definizione degli obiettivi e il coinvolgimento del settore pubblico e del settore privato nell'implementazione degli interventi costituiscono altrettanti elementi da prendere in considerazione. Infine, è necessario sottolineare l'effettivo livello di integrazione orizzontale, verticale e spaziale delle diverse politiche, e i problemi che più spesso si verificano in termini di coordinamento fra i vari attori coinvolti e per quel che concerne l'implementazione e l'esistenza di particolari pratiche e iniziative bottom-up non istituzionalizzate che muovono in direzioni diversa e/o utilizzano approcci alternativi.

4.3.2.3 Multidisciplinarietà

Il governo del territorio si concentra sulla dimensione territoriale di un vasto numero di politiche settoriali, dalle misure di sviluppo economico alle politiche per i trasporti, dalla protezione ambientale alle politiche sociali, alla regolazione degli usi del suolo. La varietà dei settori dei quale tale attività si interessa, con l'obiettivo di "territorializzare" gli impatti delle diverse politiche, contribuisce a determinare l'ampiezza dell'ambito disciplinare del quale l'attività stessa di governo del territorio si occupa nei vari contesti. La terza chiave di lettura che viene adottata nel descrivere il governo del territorio in un determinato contesto è dunque legata al carattere multidisciplinare di tale attività. Nel prendere in esame la multidisciplinarietà dell'attività di governo del territorio nei singoli contesti, occorre in primo luogo cercare di comprendere di quali ambiti tale attività si occupi ai vari livelli territoriali. In generale l'attività di governo del territorio si occupa essenzialmente di quattro ambiti: *economico*, *sociale*, *fisico* e *ambientale* (Figura 4.5). Se esistono specifici strumenti che si occupano in maniera esclusiva di uno solo di tali ambiti, nella maggior parte dei casi, piani e politiche territoriali coinvolgono in maniera più o meno diretta diversi ambiti contemporaneamente. Ciò può avvenire in maniera esplicita e programmata, nel tentativo di promuovere interventi territoriali ad impatto incrociato e di coordinare gli esiti territoriali dei diversi interventi previsti, oppure in maniera implicita o inconsapevole, sovente generando problemi di coordinamento e conflitti fra le diverse politiche, che rischiano di produrre effetti contrastanti e limitarne l'efficacia. E' interessante capire se gli interventi nei diversi ambiti

²² Se per quel che riguarda la struttura, le priorità perseguite e gli strumenti utilizzati è possibile trovare numerosi riscontri nei documenti ufficiali, lo studio delle pratiche di governo del territorio non può che basarsi sull'analisi di contributi scientifici e/o sulla raccolta di informazioni tramite colloqui e interviste con figura chiave. Anche in questo caso, l'estrema varietà esistente anche fra contesti limitrofi legata a particolari caratteristiche contestuali rende difficile fornire un quadro completo e comprensivo.

avvengano in maniera settoriale, o se esistano particolari strumenti integrati che si prefiggono di intervenire su più livelli. Per quel che riguarda i diversi settori di intervento, occorre infine comprendere se esistano degli sforzi improntati verso un tentativo di coordinamento spaziale degli interventi nei diversi settori, in modo tale da evitare la formazione di conflitti fra le priorità perseguite.

Ambito disciplinare	Possibili declinazioni
Economico	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione di disparità e equilibri fra territori • Promozione della competitività economica • Supporto alle imprese • Supporto R&D e ICT • Creazione di Zone Economiche Speciali
Sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione della polarizzazione sociale • Risoluzione di particolari emergenze sociali • Promozione dell'inclusione di minoranze e/o gruppi svantaggiati • Politiche occupazionali (riduzione della disoccupazione e ricollocamento) • Politiche a sostegno dell'istruzione e dell'assistenza medica • Politiche abitative • Contrasto al depopolamento
Fisico	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo del sistema degli insediamenti • Reti infrastrutturali / interventi trasportistici • Strumenti di disegno spaziale di vasta area (regionale/sovra locale) • Piani generali di regolazione degli usi del suolo • Strumenti progettuali dettagliati • Strumenti attuativi • Regolazione dell'attività edilizia (permessi / concessioni)
Ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione di Riserve naturali /paesistiche e Parchi nazionali • Piani paesistici e di bacino • Reti ecologiche • Interventi per innescare processi di sviluppo a basso impatto ambientale. • Regolamenti di salvaguardia ambientale (divieti di emissione, di edificazione, etc.) • Linee guida di sviluppo sostenibile • Procedure di valutazione ambientale

Figura 4.5: Gli ambiti disciplinari del governo del territorio. (Fonte: elaborazione propria)

Ambito economico. Gli interventi in ambito economico sono essenzialmente finalizzati alla riduzione della disparità e degli squilibri fra i diversi territori o alla promozione della competitività economica di particolari aree. A tal fine, vengono sovente identificate speciali zone territoriali all'interno del quale utilizzare strumenti prettamente economici, quali sgravi fiscali e incentivi finanziari, o più prettamente logistici, quali la fornitura di infrastrutture e particolari servizi, al fine di attrarre potenziali investitori e/o favorire lo sviluppo dell'imprenditoria privata e di conseguenza il rilancio economico dell'area stessa. Un esempio classico di politiche territoriali che si interessano dell'ambito economico sono le politiche di sviluppo regionale, volte a ridurre i divari di sviluppo fra le varie regioni all'interno del contesto nazionale. Sono inoltre sempre più frequenti i casi in cui, anche a livello regionale e locale, vengono preparati strumenti di natura strategica che includono fra le priorità perseguite la promozione dello sviluppo economico dei territori.

Ambito Sociale. Le misure intraprese in tale ambito mirano a migliorare l'inclusione sociale in determinate aree svantaggiate all'interno dei centri urbani, o a risolvere particolari emergenze sociali. Le politiche a favore delle integrazione delle minoranze in particolari regioni fanno parte di questo gruppo. Anche gli interventi che riguardano la forza lavoro (ad es. misure finalizzate all'occupazione e/o al ricollocamento), che spesso utilizzano strumenti

di matrice prettamente economica, sovente hanno alla base obiettivi di natura sociale. Appartengono a questo ambito anche gli interventi a sostegno dell'educazione, dell'abitare e più in generale dell'innalzamento della qualità della vita delle categorie svantaggiate.

Ambito Fisico. Le politiche che si occupano più nello specifico dello sviluppo fisico sono quelle comunemente associate con l'attività di governo del territorio, e in alcuni contesti costituiscono le sole politiche di matrice territoriale. A livello nazionale, le linee guida per lo sviluppo del sistema degli insediamenti e i documenti che definiscono le reti infrastrutturali appartengono a questa categoria. Possono inoltre esistere strumenti regionali e provinciali di disegno spaziale che fungono da coordinamento per i livelli inferiori o dettagliano interventi di importanza nazionale, regionale o provinciale non gestibili ad un livello inferiore. E' però al livello locale che la pianificazione di ambito fisico svolge un ruolo principale, grazie a piani generali di regolazione degli usi del suolo, strumenti progettuali dettagliati, e la regolazione vera e propria dell'attività edilizia per mezzo di norme e indici e tramite il rilascio di permessi e concessioni.

Ambito Ambientale. L'ambito ambientale dell'attività di governo del territorio si occupa della protezione dell'ambiente tramite leggi e regolamenti per la salvaguardia di determinate aree protette (parchi nazionali, riserve naturali, parchi paesaggistici). Tali regolamenti hanno solitamente la forma di vincoli che vietano o limitano la possibilità di intraprendere determinate operazioni di trasformazione all'interno di confini specifici. In numerose occasioni le politiche ambientali presentano anche una dimensione economica, e gli strumenti che si occupano di determinate aree di pregio ambientale presuppongono determinati interventi volti ad innescare processi di sviluppo locale a basso impatto ambientale. Anche le politiche più specificatamente tecniche, come ad esempio quelle che definiscono le soglie di inquinamento delle attività produttive, possono presentare una componente territoriale, se sono riferite ad un determinato contesto geografico (ad esempio deroghe a vantaggio della localizzazione di imprese in una determinata area, o al contrario limiti più severi in aree ad alto tasso di inquinamento). Fanno infine parte di questo ambito le procedure di valutazione ambientale che possono accompagnare gli strumenti di governo del territorio prodotti ai vari livelli territoriali.

4.3.2.4 Dinamicità

Abbiamo visto come il governo del territorio sia un'attività in continua evoluzione. L'attività di governo del territorio nei diversi contesti deve infatti continuamente adeguarsi al variare delle condizioni economiche e sociali, ed in tempi recenti tale tendenza appare accentuata dalla sempre maggiore necessità di confrontarsi con crescenti fenomeni di competizione economica globale (Hutton & Giddens, 2000, cit. in Janin Rivolin, 2008).

Il cambiamento emerge dunque come una caratteristica di un'attività la cui configurazione risulta costantemente "on the move" (Van Wezemael, 2006: 3). Analizzare il governo del territorio da una prospettiva organizzativa²³ permette di esaminare la "natura" del concetto stesso di cambiamento, le cui diverse interpretazioni sono radicate in due opposte correnti di

²³ Gli studi di organizzazione costituiscono un particolare filone scientifico che ha conosciuto un discreto sviluppo durante l'ultimo decennio (cfr. fra gli altri.: Cooper & Law, 1995; Tsoukas, 1998; Chia, 1998; 1999, 2002, Tsoukas & Chia, 2002).

pensiero rintracciabili nella tradizione filosofica occidentale e riconducibili ai filosofi greci Parmenide ed Eraclito (Guthrie, 1979; Kahn, 1979; Wheelwright, 1982; cit. in Van Wezemael, 2006). Mentre Parmenide insisteva sulla natura permanente ed imm modificabile delle cose, il *panta rei*²⁴ Eracliteo affermava il continuo cambiamento del tutto, relegando qualsiasi rappresentazione identitaria a mera finzione e collocando la realtà nel cambiamento stesso quale flusso eterno e costante. Le due posizioni sono state successivamente rielaborate da diversi movimenti intellettuali, senza tuttavia alterarne sostanzialmente la dicotomia, tanto da far affermare a Chia (1999: 14) come la storia del pensiero occidentale non “sia stata molto più che l’apposizione di una serie di note a piè di pagina miranti a sintetizzare queste due grandi, ma apparentemente inconciliabili tradizioni culturali”²⁵.

La tradizione Parmenidea sembra riflettersi nelle nozioni di permanenza, stabilità e durevolezza fortemente radicate nella contemporanea realtà occidentale, e nella loro predominanza sulle nozioni di flusso e trasformazione, contribuendo all’affermazione di realtà statiche divisibili in entità stabili che si relazionano secondo regole precise (Chia, 1997). In termini epistemologici tale approccio prende spunto dalla tradizione rappresentativa di Locke e Cartesio, portando all’identificazione del concetto di conoscenza con la capacità di definire precisamente “che cosa una cosa sia”, e consente di fornire una precisa identità ontologica solamente ad elementi “fissi” isolato dal flusso dell’esistenza (Chia, 2002)²⁶.

All’interno di tale prospettiva, il concetto di cambiamento di un sistema organizzativo – ad esempio un contesto di governo del territorio - può essere riassunto con il modello metaforico di Lewin (1951, cit. in Van Wezelmael, 2006) dello “scongellare-muovere-congelare”, basato sull’assunto che un contesto organizzativo stabile A al momento t_1 possa essere trasferito ad un successivo stato stabile B al momento t_2 . Il cambiamento è così osservato secondo una “prospettiva esterna” e analizzato indirettamente tramite la comparazione di differenti stadi statici di un determinato contesto organizzativo che si susseguono in tempi diversi.

Numerosi autori hanno osservato come tale rappresentazione del cambiamento come successione di posizioni statiche non porti però ad una comprensione del cambiamento in sé e per sé, impedendo così qualsiasi riflessione sulla natura del cambiamento in quanto processo²⁷ (Tsoukos & Chia, 2002, Van Wezemael, 2006). Al fine di esplorare il concetto di cambiamento è dunque necessario passare dalla metafisica della sostanza a quella del processo (Van Wezemael, 2006) appropriandosi della cosiddetta “ontologia del divenire” di matrice Eraclitea. La concezione della realtà come processo si basa su una serie di presupposti principali: (1) movimento e trasformazione sono privilegiati rispetto a sostanza e entità,

²⁴ Dal greco: tutto scorre. Concetto simboleggiato dalla metafora del fiume, secondo la quale “quel fiume in cui uno cammina non è mai lo stesso, poiché ancora e ancora acqua continua a scorrere”.

²⁵ Chia (1999) afferma come la concezione processuale della realtà propria del pensiero di Eraclito costituisca la base dei lavori di Leibniz, Bergson, Dewey, Whitehead e Nishida, e possa inoltre essere ricondotta al lavoro di molti teorici post-strutturalisti e decostruttivisti come Deleuze, Derrida, Foucault e Ushenko. Al contrario egli riconduce al concetto di realtà Parmenideo le posizioni degli atomisti presocratici Democrito ed Epicuro, di Platone e Aristotele, degli illuministi Cartesio e Locke, fino al realismo di Popper.

²⁶ Tale modo di concepire la realtà, definito appunto “ontologia dell’essere”, si basa appunto su alcuni assunti fondamentali: (1) la realtà è composta di elementi discreti, identitari e concettualmente isolabili, che esistono indipendentemente dalla percezione del singolo; (2) tali entità sono predominanti rispetto ai processi, cioè i cambiamenti e le trasformazioni sono epifenomeni delle entità e non processi che contribuiscono alla costituzione delle stesse. L’essere precede ed è dunque anteriore al divenire e (3) lo stato di riposo, stabilità e equilibrio è lo stato naturale di ogni entità, e i mutamenti occorrono solamente in risposta a specifiche “perturbazioni”.

²⁷ Tsouka & Chia (2002) affermano come la frammentazione del processo di cambiamento in configurazioni stabili porti a perdere di vista le caratteristiche fondamentali del processo stesso.

favorendo approcci basati sui concetti di flusso, influenza e interazione; (2) il processo costituisce l'elemento essenziale della realtà, che non può essere catturata all'interno di una configurazione statica e (3) ogni contesto organizzativo contiene al suo interno la propria genealogia, ogni momento assorbe il precedente e lo completa in un flusso di eventi irripetibili, secondo una comprensione della realtà basata sui concetti di immanenza e *path-dependency*. E' dunque il cambiamento stesso a rappresentare la vera realtà e, come afferma James (1996: 117), "quel che esiste veramente non è la cosa in sé, ma la cosa nel suo continuo divenire". Non esistendo uno stato naturale di stabilità, il cambiamento costituisce parte integrante delle cose e non un loro epifenomeno, e da esse non può essere separato.

Ciò che emerge è come un determinato contesto organizzativo possa essere compreso solamente se considerato nel proprio stato di divenire. Appare dunque fondamentale introdurre una quarta chiave di lettura nell'analisi dei diversi contesti di governo del territorio, ossia la condizione dinamica degli stessi. L'adozione di tale prospettiva presuppone lo studio del governo del territorio in un determinato contesto non come modello organizzativo statico, ma quale realtà le cui componenti esistono solo in uno stato di continuo mutamento. Infine, la considerazione dei diversi contesti di governo del territorio secondo una prospettiva dinamica non potrà dunque che prescindere da ogni tentativo di comparare gli stessi in termini di organizzazioni stabili, e si concentrerà sull'analisi di similitudini e differenze riscontrabili nei diversi processi evolutivi che hanno caratterizzato i vari contesti, nel tentativo di comprendere l'impatto dell'allargamento dell'UE sugli stessi.

4.3.3 Governo del territorio: un modello di analisi

Dopo aver preso in esame nel dettaglio quattro prospettive privilegiate tramite le quali analizzare e interpretare l'attività di governo del territorio nelle nazioni oggetto di indagine, i quattro insiemi di variabili appena descritti sono ora ricondotti all'interno di un unico modello analitico/rappresentativo. Le diverse scale, le varie dimensioni e le molteplici discipline che afferiscono al governo del territorio sono altrettante componenti che influiscono su come tale attività si configura all'interno di un determinato contesto e, lungi dall'essere separate e indipendenti l'una dall'altra, costituiscono semplicemente altrettanti punti di osservazione tramite i quali è possibile cogliere di volta in volta diverse sfumature del contesto stesso. La prospettiva multiscalar, multidisciplinare e multidimensionale possono essere dunque messe a sistema all'interno di un modello tridimensionale che rappresenta gli elementi propri dell'attività di governo del territorio all'interno di uno specifico contesto nazionale (figura 4.6). Il cubo così ottenuto, può essere alternativamente rappresentato sotto forma di tabella che fornisce una rappresentazione istantanea di un determinato contesto nazionale di governo del territorio e del suo funzionamento, relativa ad un preciso stato statico del sistema in un determinato momento temporale.

E' inoltre possibile aggiungere al cubo una quarta dimensione relativa alla dinamicità del governo del territorio. Tale dimensione, che si riferisce alla continua e costante evoluzione di un contesto di governo del territorio e alla sua contingenza spaziotemporale *hic et nunc*, trasforma il nostro modello in un *Ipercubo*, in parte simile a quello definito all'interno del progetto ESPON 2.3.2 (ESPONa, 2007) per la preparazione del tentativo di aggiornamento del Compendio esaminato nel corso del capitolo, a sua volta mediato dall'*Ipercubo* dimensionale dell'approccio territoriale elaborato nel progetto ESPON 3.1 (ESPON, 2007a - Figura 4.7).

Dopo aver guadagnato la dimensione dinamica, il cubo interpretativo del governo del territorio appare ora adatto ad analizzare l'evoluzione di un contesto di governo del territorio in tutte le sue componenti. Il modello così individuato, rappresentato sotto forma di tabella in figura 4.8, verrà utilizzato nella terza parte del lavoro per analizzare e descrivere l'evoluzione dell'attività di governo del territorio nelle quattro nazioni oggetto di analisi. L'aggiunta della dimensione dinamica lo rende inoltre adatto all'analisi delle influenze che interferiscono con (e contribuiscono a modificare) i diversi contesti nazionali, e in particolar modo l'influenza dell'Unione Europea e delle politiche comunitarie di cui parleremo in maniera più dettagliata nel capitolo successivo.

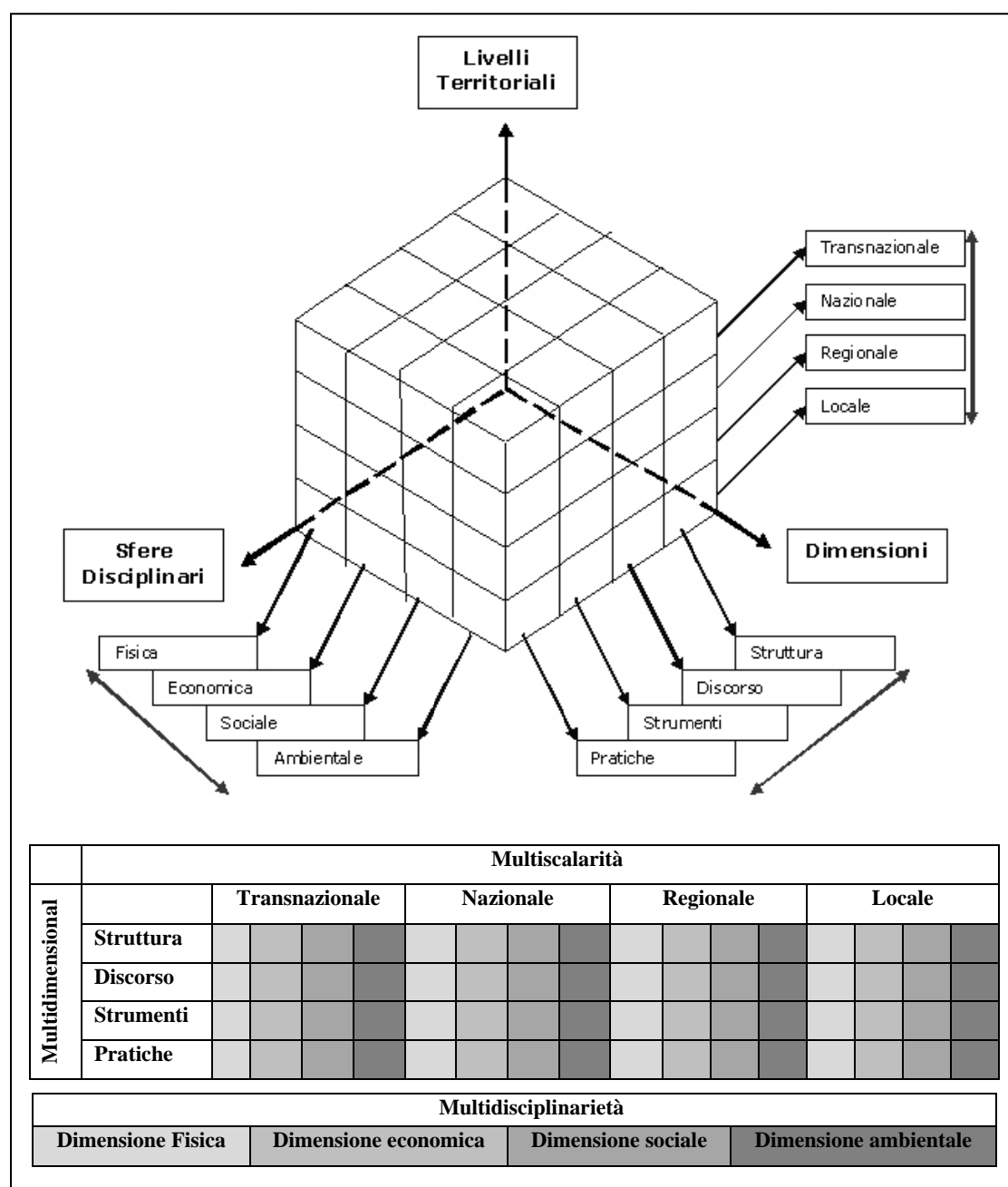


Figura 4.6: Cubo interpretativo del governo del territorio (Fonte: Elaborazione propria)

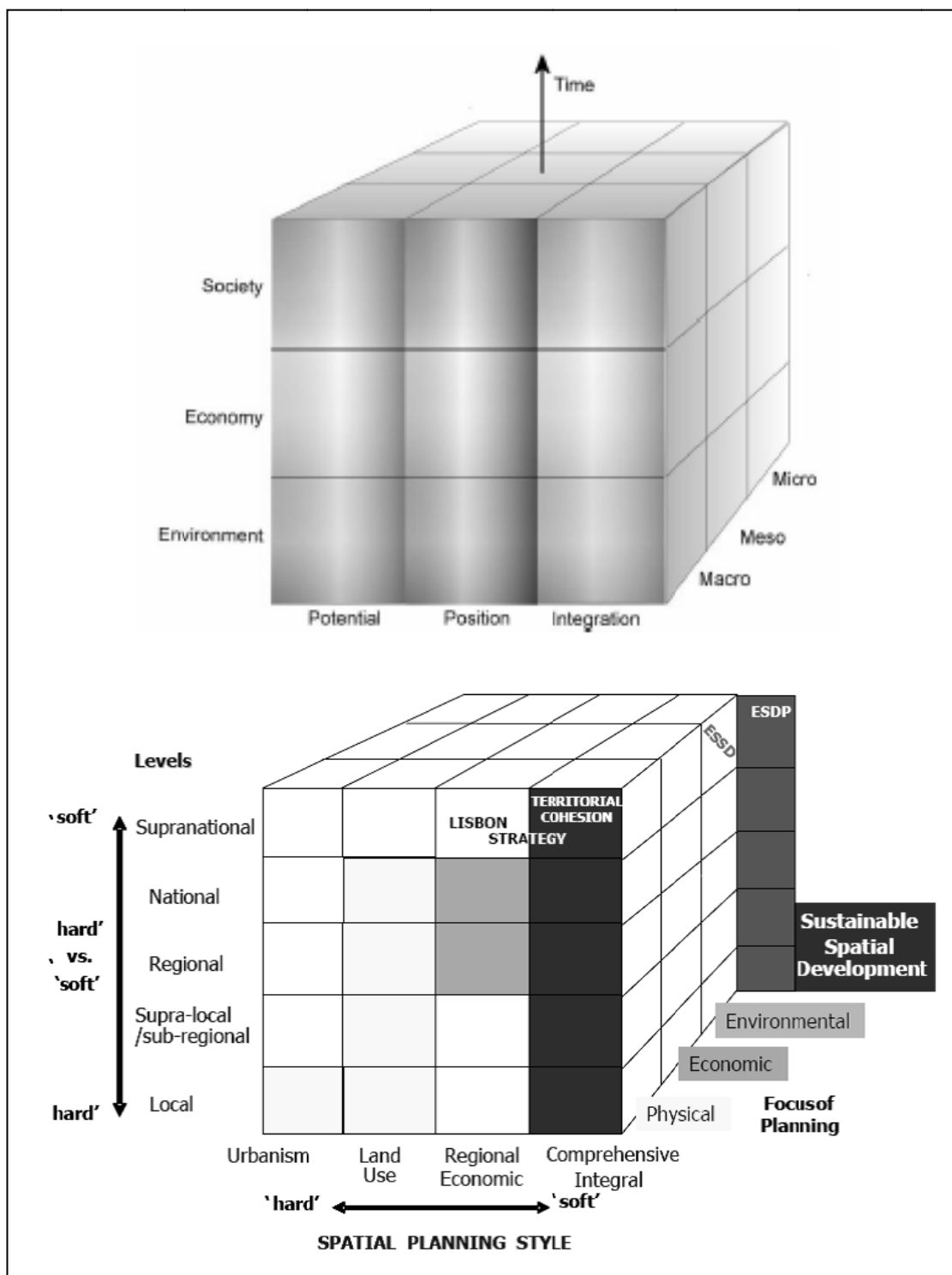


Figura 4.7: In alto: Ipercubo dimensionale dell'approccio territoriale ESPON (Fonte: ESPON, 2007b.) In basso: Ipercubo del governo del territorio (Fonte: ESPON, 2007a)

Multiscalarità	Multidimensionalità	Multidisciplinarità	Dinamicità
Transnazionale	Struttura	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Discorso	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Strumenti	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Pratiche	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
Nazionale	Struttura	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Discorso	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Strumenti	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Pratiche	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
Regionale	Struttura	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Discorso	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Strumenti	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Pratiche	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
Locale	Struttura	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Discorso	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Strumenti	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	
	Pratiche	Economica	
		Fisica	
		Sociale	
		Ambientale	

Figura 4.8: Modello di analisi dei contesti nazionali di governo del territorio. (Fonte: elaborazione propria)

5. European spatial planning, un ambito complesso

Il presente capitolo si occupa dell'Unione Europea e, più nello specifico, delle politiche comunitarie di matrice territoriale la cui elaborazione ha subito un notevole incremento negli ultimi 20 anni. Se la riduzione delle diseguaglianze territoriali ha accompagnato l'UE durante tutta la sua storia, anche se non sempre in maniera esplicita, non sorprende che lo sviluppo di tale sfera politica sia proceduto di pari passo con i diversi allargamenti e i successivi obiettivi raggiunti (mercato unico, libera circolazione di merci e individui, unione monetaria etc.), nel tentativo di concepire politiche adeguate ad affrontare le sfide territoriali che ognuno di questi avvenimenti ha di volta in volta opposto alla costruzione del "sogno Europeo" (Rifkin, 2004).

I paragrafi che seguono prendono in esame il carattere istituzionale dell'UE, analizzandone brevemente la natura e il funzionamento¹ (§5.1), per poi concentrare l'attenzione sull'evoluzione della dimensione territoriale delle politiche comunitarie (§5.2). Si osserva come, nonostante già l'Atto Unico Europeo (1986) e il Trattato sull'Unione (1992) contenessero alcuni accenni a tematiche territoriali², l'UE sia ancora oggi virtualmente priva di competenze formali in termini di governo del territorio, verosimilmente a causa della forte reticenza degli stati membri verso l'eventualità di rimettere alla Commissione parte della propria sovranità (Faludi, 2003). Infine vengono presentate le diverse dimensioni proprie dello European spatial planning, che serviranno per esplorare l'evoluzione di tale ambito in relazione all'allargamento ad est dell'Unione Europea (§5.3).

5.1 L'Unione Europea

Non è possibile occuparsi di European spatial planning senza aver compreso appieno il carattere unico dell'Unione Europea. Come afferma Nugent (2003), definire che cosa l'UE sia è di per sé un compito estremamente complesso e delicato. Tale incertezza è attribuibile al fatto che l'UE è da sempre un sistema sfaccettato in perenne transizione, e di fatto rappresenta una realtà unica che non trova riscontro fra le altre organizzazioni esistenti nel mondo. Frutto di un peculiare percorso di integrazione che ha avuto origine dalla determinazione di completare rapidamente la ricostruzione postbellica e scongiurare l'eventualità di futuri conflitti sotto un egida sovranazionale, la descritta unicità ha portato a numerosi tentativi di concettualizzazione, che hanno di volta in volta percepito l'Unione come un organismo leggermente inferiore ad uno stato nazionale, ma superiore ad organizzazioni intergovernative come NATO e Nazioni unite (Waterhout, 2008). Proprio in presenza di tale clima politico è nata, nel 1951, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), ad opera di Germania Ovest, Francia, Italia e degli stati del Benelux. Nel 1957, i Trattati di Roma hanno

¹ Una descrizione più dettagliata del processo di Integrazione Europea, delle diverse istituzioni comunitarie e delle modalità di funzionamento dell'Unione Europea è riportata nell'Appendice B.

² Una menzione dell'attività di "town and country planning" nella versione inglese del trattato collocava in qualche modo tale ambito fra le competenze dell'UE. Il trattato prevedeva però che tali proposte fossero soggette all'unanimità del Consiglio, impedendo l'approvazione di proposte particolarmente ardite (Williams, 1996).

dato vita a due ulteriori Comunità, la Comunità Economica Europea (CEE), finalizzata all'unione doganale, e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom) e nel 1967 tutte e tre le comunità si sono dotate di un insieme di istituzioni comuni, dando così vita alle *Comunità Europee*, o più semplicemente alla Comunità Europea (CE). Nel 1979 è avvenuta la prima elezione diretta del Parlamento Europeo, e il processo di integrazione europea ha portato agli accordi di Schengen nel 1985, che garantiscono la libera circolazione di denaro, persone, beni, servizi, e alla firma dell'Atto unico Europeo nel 1986. L'UE è nata però formalmente solo col Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione) nel 1992, e successivamente la firma di ulteriori Trattati ha fornito ulteriore profondità all'integrazione (Trattato di Amsterdam – 1997, Trattato di Nizza – 2001). Contemporaneamente al moltiplicarsi delle proprie competenze, l'UE ha esteso il proprio territorio con l'adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel 1973, della Grecia nel 1981 e di Spagna e Portogallo nel 1985. Nel 1990 anche l'ex Repubblica Democratica Tedesca è entrata a far parte dell'UE, e nel 1995 è stata seguita da Svezia, Finlandia e Austria. Il 1 maggio del 2004 l'UE ha completato il maggiore allargamento della propria storia, accettando l'adesione di Malta, Cipro e di otto nazioni appartenenti all'ex-blocco sovietico (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia e Ungheria) a cui si sono aggiunte Romania e Bulgaria il 1 gennaio 2007.

Da semplice organizzazione internazionale l'Unione Europea, nel corso degli anni, ha gradualmente acquisito numerose prerogative tipiche di una federazione, con il progressivo trasferimento di poteri e di sovranità dagli Stati membri agli organismi comunitari. Malgrado ciò, essa si fonda tuttora su trattati internazionali recepiti a livello interno da tutti gli Stati membri, e non costituisce un'entità politica unitaria. Il problema della definizione dell'attuale status giuridico dell'Unione è sfociato, il 29 ottobre 2004, nella firma, a Roma, del “Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa” – comunemente noto come Costituzione europea – che ribadiva la possibilità di una cooperazione rafforzata per la promozione di iniziative di integrazione tra gruppi di paesi, già prevista nei Trattati di Amsterdam e Nizza.

Il processo di ratifica della Costituzione si è però interrotto a metà del 2005, con le bocciature ricevute in Francia e Olanda. Dopo un periodo di riflessione durato due anni, la presidenza tedesca ha rilanciato il processo di riforma con la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione dei 50 anni dell'Europa unita, esprimendo la volontà di consentire l'entrata in vigore di un nuovo trattato nel 2009, anno delle elezioni del nuovo Parlamento. Si è così svolto, sotto la presidenza tedesca dell'Unione, il vertice di Bruxelles (21-23 giugno 2007), che ha portato a un accordo sul cosiddetto Trattato di Riforma, che recepisce gran parte delle innovazioni contenute nella Costituzione. Il Trattato è stato approvato al Consiglio europeo del 18-19 ottobre 2007 a Lisbona, dopo la conclusione della Conferenza Intergovernativa che ne ha finalizzato il testo, e finalmente firmato il 13 dicembre dai capi di Stato e di Governo. Il consueto processo di ratifiche parlamentari e referendarie che avrebbe dovuto portare all'entrata in vigore del Trattato entro le elezioni europee del 2009 è stato però nuovamente interrotto dal rifiuto del referendum irlandese nel giugno 2008.

5.1.1 Fondamento istituzionale e modalità operative dell'UE

Secondo quanto affermato nel Trattato di Maastricht, l'UE è formalmente costituita da *tre pilastri*: la Comunità Europea, La Cooperazione su Giustizia e Affari Interni e la Politica

Estera e di Sicurezza Comune. Per quel che riguarda il governo del territorio, solamente il primo pilastro appare di una qualche rilevanza, in quanto è l'unico a detenere poteri sovranazionali. Questo significa che i diversi Stati membri hanno riposto parte delle proprie competenze nelle mani della Comunità Europea, che è dunque incaricata di preparare politiche, leggi e regolamenti secondo il cosiddetto "metodo comunitario". Al contrario, gli altri due pilastri dell'Unione hanno carattere intergovernativo, cioè rimandano l'assunzione di ogni decisione alla piena responsabilità dei singoli stati membri³. Come si è detto, l'UE è un organismo sovranazionale fondato su – e composto da – un certo numero di trattati. Formalmente, l'UE è legittimata ad agire solamente all'interno dei limiti dettati dai trattati, firmati volontariamente da tutti i Paesi all'interno di specifiche Conferenze Intergovernative e successivamente ratificati all'interno degli Stati stessi (figura 5.1). L'insieme di tutti i trattati e della legislazione europea – ossia regolamenti, direttive, decisioni e giurisprudenza comunitaria – formano il cosiddetto *acquis communautaire*. L'attività politica dell'UE può interessare solamente ambiti compresi in quest'ultimo, fatta eccezione per gli interventi promossi in nome dell'articolo 308 del Trattato di Maastricht, che garantisce al Consiglio Europeo la possibilità di sviluppare all'unanimità politiche in ambiti esterni all'*acquis*.

All'interno dell'attività di policy making dell'UE, i ruoli principali sono occupati dalla Commissione Europea, che rappresenta gli interessi comunitari, dal Consiglio dei Ministri, che rappresenta gli Stati membri, e dal Parlamento Europeo, che rappresenta i cittadini dell'Unione. La Commissione è formata di numerosi organismi diversi, fra i quali i più rilevanti sono il Collegio dei Commissari Europei, composto dal presidente e da 25 Commissari, un'amministrazione che si suddivide in Direzioni Generali (DG) paragonabili ai Ministeri degli stati membri e un Segretariato Generale che è responsabile del coordinamento delle attività e delle relazioni con Consiglio e Parlamento. Le direzioni maggiormente interessate alla dimensione territoriale delle politiche comunitarie sono la DG Regio, la DG Ambiente e, in maniera minore, la DG Energia e Trasporti e la DG Agricoltura (ESPON, 2007). Anche all'interno della stessa DG Regio è possibile riscontrare differenti posizioni in proposito, con la maggioranza dei rappresentanti che sembrano essere relativamente scettici in relazione all'ampliamento delle competenze territoriale dell'UE⁴.

Se la Commissione rappresenta l'interesse comunitario, il Consiglio Europeo è il luogo di confronto e contrattazione fra gli Stati membri. A seconda dell'ambito politico in discussione, il Consiglio è formato dai Ministri responsabili di tale ambito nei vari Stati membri, ed è guidato dallo stato che detiene la presidenza europea, che ruota a turno ogni sei mesi. A causa di tale rotazione, e dell'alternanza dei governi all'interno dei singoli Stati membri, il Consiglio è un organismo meno stabile della Commissione, così come più instabile è stata nel tempo la sua attitudine verso lo European spatial planning (Waterhout, 2008). In particolare, esiste un Consiglio informale dei ministri responsabili per il governo del territorio che, dall'avvio del processo che ha dato vita allo SSSE, si occupa di questioni legate al governo del territorio⁵.

³ Il testo si riferirà dunque all'Unione Europea pur intendendo solamente il primo pilastro, ossia la CE.

⁴ La Commissione, che detiene la posizione chiave nello sviluppo delle politiche europee, assume solitamente un atteggiamento "tiepido" verso il governo del territorio (Faludi, 2006; Waterhout, 2008). Nonostante la crescente attenzione per il territorio nell'attività svolta dalle diverse Direzioni Generali dunque, appare difficile sperare in iniziative ardite in tal senso da parte della Commissione (Waterhout, 2008).

⁵ All'interno di tale Consiglio informale, il Comitato di Sviluppo Spaziale (CSD) si è occupato di tematiche territoriali fino allo scioglimento nel 2000 in favore del SUD (Spatial and Urban Development working group).

Data / Luogo	Trattato / Effetti	Nazioni Coinvolte
18 Aprile 1951 Parigi	Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)	I, DE, FR, BENELUX
25 Marzo 1957 Roma	Trattati di Roma: • Trattato che istituisce la CEE • Trattato che istituisce l'Euratom	Tutte
1 Luglio 1967 Bruxelles	Trattato di Fusione: istituisce Consiglio e Commissione comuni alle tre Comunità	Tutte
1973	1° Allargamento	DR, IR, UK
1981	2° Allargamento	Grecia
1986	3° Allargamento	E, PT
17 Feb 1986 Lussemburgo 18 Feb 1986 L'Aia	Atto Unico Europeo (in vigore dal 1 Luglio 1987): Crea i presupposti per il Mercato Unico Europeo	Tutte
7 Febbraio 1992 Maastricht	Trattato sull'Unione (in vigore dal 1 Novembre 1993): • Trasforma la CEE in Comunità Europee (EC), includendo CECA e Euratom • Introduce il pilastro Giustizia e Affari Interni • Introduce il pilastro Politica Estera e di Sicurezza Comune	Tutte
1995	4° Allargamento	AT, FI, SE
2 Ottobre 1997 Amsterdam	Trattato di Amsterdam (in vigore dal 1999): • Modifica il sistema decisionale UE; • Semplifica e consolida i Trattati esistenti; • Rinumerava gli articoli dei trattati CE/EU	Tutte
26 Febbraio 2001 Nizza	Trattato di Nizza (in vigore dal primo febbraio 2003): prepara le istituzioni europee all'allargamento.	Tutte
1 Maggio 2004	5° Allargamento (prima tranche)	CY, MT, EE, LT, LV, PL, HU, CZ, SK, SL
24 Ottobre 2004 Roma	Costituzione Europea – Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa	Tutte (respinto dai referendum in Francia e in Olanda nel 2005)
1 Gennaio 2007	6° Allargamento (seconda tranche)	BG, RO
18-19 Ottobre 2007	Trattato di Lisbona (o Trattato di Riforma) – emenda il trattato sull'Unione e il Trattato di Roma – Ratifica prevista per luglio 2009	Tutte (respinto dal referendum in Irlanda nel giugno 2008)

Figura 5.1: Cronologia dell'integrazione europea (Fonte: Waterhout, 2008).

In generale, tutti i processi di sviluppo di politiche hanno origine in seno alla Commissione – che secondo quanto prescritto dal cosiddetto *metodo comunitario* è l'organismo detentore del *diritto di iniziativa* ed è cioè l'unico attore UE legittimato a proporre nuove politiche – e terminano in seno al Consiglio, che ha il potere di deliberare sulle proposte della Commissione. In caso di applicazione della *procedura di consultazione*, anche il Parlamento Europeo è chiamato a fornire la propria opinione. In caso di *procedura di co-decisione*, il Parlamento è invece incaricato di affiancare attivamente il Consiglio nella decisione⁶. Due ulteriori organismi – Il Comitato Economico e Sociale (CES) e il Comitato delle Regioni (CdR), che rappresentano rispettivamente i lavoratori dell'Unione e le diverse regioni europee – hanno un ruolo consultivo all'interno del processo legislativo UE, e detengono inoltre una certa influenza sull'agenda comunitaria, sovente suggerendo alla Commissione di considerare questioni ritenute importanti. Infine, il Consiglio Europeo dei capi di stato e governo è responsabile per le questioni cruciali come la riforma dei Trattati, il quadro finanziario di programmazione settennale, le conferenze intergovernative etc. (Nugent, 2003).

⁶ Dato il crescente numero di ambiti politici soggetto a procedura di co-decisione, l'influenza del Parlamento Europeo è cresciuta in maniera sensibile negli ultimi anni.

La maggior parte delle decisioni UE sono precedute da lunghi processi di preparazione e discussione in cui intervengono rappresentanti degli Stati membri, della Commissione, ed esperti indipendenti che si riuniscono in cosiddetti *comitati di comitology*. Il numero relativamente ridotto degli impiegati della Commissione fa infatti sì che quest'ultima scelga sovente di appoggiarsi a gruppi composti da esperti e rappresentanti dei diversi Stati per la redazione di proposte. Allo stesso modo, durante il processo di attuazione delle politiche europee la Commissione fa ampio uso di oltre 200 comitati di comitology permanenti e, di volta in volta, di comitati creati ad hoc, composti da rappresentanti degli Stati e diretti da membri della Commissione (Nugent, 2003)⁷. Il Consiglio stesso si appoggia a gruppi di lavoro composti da rappresentanti degli Stati membri per valutare le proposte. I risultati di tali valutazioni sono trasferite al COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti), che è incaricato di prendere una decisione o di rimandarla al Consiglio. Infine, anche il Parlamento Europeo discute le differenti proposte in comitati settoriali, che però sono composti da membri del parlamento stesso (Corbett e al., 2005).

5.2 UE e governo del territorio: evoluzione di una relazione difficile

Durante i 50 anni di integrazione europea, la relazione fra UE e governo del territorio ha sempre costituito ambito di acceso dibattito, e ancora oggi nessun trattato ufficiale elenca il governo del territorio fra le competenze proprie dell'UE o fra quelle condivise con gli Stati membri, di fatto impedendo alla Commissione di formulare alcuna proposta a riguardo. Ciò è imputabile sia alla reticenza degli Stati membri a cedere all'UE parte della sovranità sui propri territori, sia ai diversi orientamenti culturali e strutturali dei vari contesti che hanno inibito l'istituzione di una struttura europea preposta al governo del territorio, in qualsiasi forma essa potesse materializzarsi (Williams, 1996). Nonostante ciò, è evidente come la politica comunitaria abbia avuto nei fatti una crescente ingerenza nelle dinamiche spaziali. Sin dai primi trattati comunitari, sono infatti state contemplate a pieno diritto tra le competenze comunitarie azioni settoriali dedicate all'ambiente, all'agricoltura e ai trasporti, e la Comunità Europea si è fatta carico di ridurre i divari tra le capacità di sviluppo delle proprie regioni attraverso un sistema di allocazione di fondi impostato su criteri geografici, e tramite l'introduzione di azioni mirate ad emergenze territoriali specifiche – ad es. la rigenerazione di aree urbane in crisi, la marginalità delle aree di confine, il depauperamento delle aree agricole etc. L'insieme di tali azioni, tutt'altro che organico e coerente, è da alcuni anni identificato con l'epiteto di *European spatial planning*, che allude alla capacità delle strutture comunitarie di promuovere obiettivi e azioni territoriali attraversando il complesso quadro dei diversi sistemi di governo del territorio vigenti sul territorio europeo⁸.

La maturazione di una sensibilità territoriale ha seguito un processo altalenante, con momenti di forte intensità e di distratto interesse, legato alla congiuntura politica ed

⁷ Il SUD (cfr. nota 34) è appunto un sub-comitato del Comitato per lo Sviluppo e la Convergenza delle Regioni (CDCR) che svolge un ruolo cruciale nella gestione dei fondi strutturali. Dal 1 gennaio 2007 il SUD è stato rinominato Gruppo di lavoro sulla coesione territoriale e l'ambito urbano (TCUM).

⁸ Come afferma Williams (1996:7), il termine “spatial” indica l'interesse per la distribuzione delle attività umane sul territorio, e con “spatial planning” si intende ogni politica concepita per influenzare le decisioni di uso del suolo e la distribuzione delle attività ad ogni scala territoriale. Tale definizione racchiude ogni politica ad effetto “spaziale”, a prescindere dal fatto che sia stata concepita per esserlo, ed ogni politica pensata per essere integrata con le strategie di pianificazione locale o implementata dagli stati come parte delle proprie competenze di governo.

economica, alla ciclicità della programmazione dei Fondi Strutturali, alle disponibilità e agli orientamenti politici degli Stati membri, al progressivo allargamento dell'Unione. Detto scenario mutevole non ha però impedito negli anni novanta agli Stati membri di dare vita al più importante processo di governance comunitaria dedicato a temi territoriali, che è sfociato nella pubblicazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), documento strategico intergovernativo articolato in linee guida e opzioni politiche che gli stati membri si impegnano ad attuare volontariamente attraverso modalità proprie. Tale processo ha fatto emergere la necessità del riconoscimento formale di un ambito politico in cui collocare più propriamente le politiche spaziali, in modo tale da garantire se non altro maggior coordinamento ed efficacia. Le pressioni esercitate verso un qualche riconoscimento ufficiale dell'influenza comunitaria sul territorio si sono concretizzate nell'ingresso della dimensione territoriale dell'obiettivo di coesione all'interno della Costituzione Europea. Nel 2005, tale formalizzazione istituzionale del descritto processo di *lobbying* culturale è stata però interrotta dal fallimento del progetto costituzionale. Nonostante il periodo di *empasse* che è seguito, la recente approvazione del Trattato di Riforma dimostra come la coesione territoriale rimanga un obiettivo politico ampiamente riconosciuto dagli stati membri, di fatto consentendo di sperare in un ingresso del governo del territorio fra i settori di competenza comunitaria tramite una sorta di "porta di servizio" (Faludi & Waterhout, 2005; Faludi, 2006).

La storia della politica territoriale comunitaria inizia con il percorso di integrazione europea, pochi anni dopo la seconda guerra mondiale. Se però le prime politiche di interesse sovranazionale non sono state concepite e intraprese in un'ottica territoriale, essendo state formulate come parti separate di politiche regionali, di matrice ambientale etc., soltanto a partire dagli anni '90 sono state sviluppate politiche esplicitamente territoriali. Di seguito sono presentati i passaggi successivi che hanno contribuito a definire la politica territoriale comunitaria nel tempo. Per facilità di lettura, tale evoluzione è suddivisa in periodi temporali riconducibili alla cronologia dell'integrazione europea a cui si è accennato nel paragrafo precedente e che è presentata più nel dettaglio nell'Appendice B.

5.2.1 Il Trattato di Roma e la fondazione della CEE

Già all'interno del Trattato di Roma alcuni articoli specifici assumevano una qualche rilevanza in termini territoriali. Fra i settori politici ai quali il trattato ha attribuito importanza per la creazione del mercato comune, agricoltura e trasporti sono stati quelli più rilevanti in termini territoriali. L'articolo 39 riguardava direttamente la politica agricola comunitaria (PAC), e sottolineava la necessità di prendere in considerazione le disparità naturali esistenti fra le differenti regioni agricole, mentre l'articolo 57, che si occupava dei trasporti, garantiva agli stati membri la possibilità di intraprendere misure speciali nel caso in cui l'intervento comunitario danneggiasse seriamente gli standard di vita e il livello occupazionale di determinate regioni⁹. Il Trattato ha dato inoltre vita al Fondo Sociale Europeo (FSE) (art.123), il cui scopo, però, era limitato al supporto della rieducazione e del trasferimento della forza

⁹ Anche l'articolo 92, riguardante la riduzione delle distorsioni del mercato causate dai sussidi statali ai rispettivi apparati industriali, interessava, seppur implicitamente, quelle misure finalizzate alla promozione dello sviluppo economico delle regioni in declino occupazionale (Nevin, 1990).

lavoro, e all'integrazione dei sussidi di disoccupazione¹⁰. Anche la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) è stata inclusa nei trattati per ragioni di ordine territoriale, tramite l'articolo 130 che metteva in evidenza le considerevoli disparità esistenti fra le diverse regioni¹¹. L'articolo 100 e l'articolo 235¹² riconoscevano infine la possibilità di intraprendere politiche non esplicitamente anticipate dal trattato, lasciando di fatto una porta aperta all'inclusione di ulteriori tematiche nei trattati successivi¹³.

Rispetto a quegli anni, non è ancora possibile parlare di alcuna politica regionale in senso proprio, nonostante alcuni elementi di finanziamento regionale abbiano operato all'interno di programmi con obiettivi analoghi¹⁴. Il settore dei trasporti è stato invece individuato sin da subito come uno degli ambiti chiave nel raggiungimento dell'integrazione europea, e il trattato ha fornito le basi per la preparazione di una comune politica dei trasporti. Gli obiettivi di tale politica erano definiti nell'articolo 74, e rispecchiavano quelli generali della CEE, ossia crescita sostenibile e sviluppo bilanciato e armonioso delle attività economiche ma, a differenza di quanto era accaduto per la PAC, nessun intervento concreto è stato intrapreso negli anni successivi al trattato, e la mancanza di una politica europea dei trasporti è stata per anni considerata uno dei maggiori fallimenti della CEE¹⁵. Per certi versi, l'istituzione della BEI ha costituito il principale riconoscimento del bisogno di una politica territoriale sovranazionale all'interno del Trattato di Roma. Non si trattava di un'agenzia di supporto, ma di un'organizzazione no-profit che fin dalla sua istituzione ha costituito un importante strumento di sviluppo regionale, finalizzato a "facilitare lo sviluppo di un mercato equilibrato" e a "garantire priorità al finanziamento di progetti per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate" (Nevin, 1990: 290, traduzione).

5.2.2 Il primo allargamento e gli anni '70

Il primo allargamento dell'UE a Danimarca, Irlanda e Regno Unito è coinciso con l'introduzione di due elementi territoriali fondamentali per l'attuale politica europea: l'attenzione per la qualità ambientale e la nascita delle politiche regionali. L'ambiente è entrato di diritto fra i settori di intervento politico della CEE durante il Summit di Parigi del 1972, che ha dato il via alla politica ambientale comunitaria e allo sviluppo di direttive in tal senso a partire dall'anno successivo (Haigh, 1989). Il trattato di adesione per i tre nuovi stati membri era stato firmato appunto nel 1972, e il Summit di Parigi ha riguardato a tutti gli effetti tutti e nove gli Stati che avrebbero composto la CEE dal primo gennaio dell'anno

¹⁰ Nonostante tale fondo abbia interessato effettivamente regioni in ritardo di sviluppo per tutti gli anni '60 (Lodge, 1993), esso assumerà una dimensione territoriale esplicita solamente 15 anni dopo, nel 1972, e soltanto a partire dagli anni '80 inizierà a giocare un ruolo consistente nelle strategie di sviluppo urbano e regionale.

¹¹ Articolo introdotto su pressioni del governo italiano, preoccupato per le conseguenze che il mercato unico avrebbe potuto avere per l'economia delle proprie regioni più deboli (Lodge, 1993).

¹² L'articolo 235 affermava che: "se un'azione della Comunità è ritenuta necessaria per ottenere, nell'ambito del mercato unico, uno degli obiettivi della Comunità stessa, e il presente trattato non garantisce il necessario potere d'azione, il Consiglio dovrà, agendo all'unanimità a seguito di una proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento, prendere le misure necessarie".

¹³ Articoli che, negli anni successivi, saranno sovente utilizzati per giustificare numerose direttive ambientali.

¹⁴ La CECA e il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola (FEOGA), istituito nel 1962, fornivano assistenza finanziaria alle aree in declino, ma senza ambire al raggiungimento di obiettivi territoriali, e solamente se il tipo di attività da essi supportata era presente in tali aree.

¹⁵ Nonostante l'assenza di tale politica, alcuni aspetti relativi al settore dei trasporti sono però stati recepiti. Ad esempio, una direttiva del 1966 richiedeva agli Stati membri di informare la Commissione di ogni decisione interna che riguardasse lo sviluppo di infrastrutture di rilevanza europea.

successivo, più la Norvegia¹⁶. Tramite un comunicato ufficiale, i capi di stato e governo dei diversi Stati dichiaravano come lo sviluppo economico non costituisse di per se uno scopo, ma dovesse essere coniugato con una maggiore attenzione alla protezione del patrimonio ambientale al fine di elevare la qualità della vita della popolazione¹⁷ (Wurzel, 1993). Nasceva così la politica ambientale, sotto forma di programmi d'azione successivi, il primo dei quali è stato approvato per il periodo 1973-76. Se durante gli anni '70, lo scopo di tali programmi è stato relativamente limitato, in parte a causa dell'impatto politico della crisi del petrolio del 1973, ed è rimasto fra le responsabilità del Servizio di Protezione dell'Ambiente e dei Consumatori¹⁸, il secondo programma d'azione (1977-81) faceva già intendere l'intenzione della Commissione di concentrarsi in maniera più specifica su meccanismi che garantissero il raggiungimento di obiettivi ambientali (Macory, 1983; Haigh, 1989). Un primo insieme di misure pensate per supportare lo sviluppo economico delle aree meno favorite è stato concepito nel 1970. Le Direttive per le Aree Meno Favorite traevano fondamento dal Regolamento 729/70 del Consiglio (OJ L94 28.4.70; Haigh, 1989) e riguardavano principalmente gli interventi in aree agricole e più nello specifico la PAC. Il primo programma d'azione sull'ambiente ha esplicitato per la prima volta la connessione tra agricoltura e politica ambientale, affermando che l'obiettivo di protezione dell'ambiente avrebbe dovuto essere soddisfatto nel quadro della politica agricola della commissione. Le direttive che derivavano da tale affermazione hanno dunque garantito agli stati membri la possibilità di introdurre particolari sistemi di incentivi per specifiche aree sfavorite, a supporto del mantenimento delle attività agricole e per contrastare lo spopolamento rurale.

La nascita di una politica regionale comunitaria è invece comunemente associata con l'adesione del Regno Unito. Se, in un certo senso, è possibile parlare di politiche regionali europee fin dall'istituzione della CECA nel 1952¹⁹, così come per le prime politiche ambientali, però, anche i principi alla base della politica regionale dell'UE sono stati approvati soltanto durante il Summit di Parigi, portando di lì a poco, nel 1974, all'istituzione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), con l'obiettivo di correggere i principali squilibri della Comunità causati da preponderanza agricola, riconversione industriale e disoccupazione strutturale²⁰ (Roberts e al. 1993). Il FESR, operativo dal 1975, assegnava determinate quote nazionali²¹, e i singoli stati procedevano poi all'identificazione delle regioni eleggibili e

¹⁶ L'inclusione della Norvegia, che tramite referendum rifiuterà l'adesione, ha contribuito ad aumentare il peso delle tematiche legate alla perifericità e alla qualità ambientale all'interno dell'agenda dei negoziati.

¹⁷ Oltre al riconoscimento dell'attenzione da parte dei diversi stati per il livello di qualità della vita e la protezione dell'ambiente naturale, un'ulteriore motivazione ha spinto gli stati membri a decidere a favore del lancio di un programma ambientale, ossia il sospetto che, nel caso in cui i diversi stati avessero adottato politiche differenti in materia di protezione ambientale e prevenzione dell'inquinamento, questo avrebbe inevitabilmente causato una distorsione delle regole di competizione e conseguentemente interferito con il funzionamento del mercato unico (Fairclough, 1983).

¹⁸ Organismo che otterrà dignità di Direzione della Commissione solamente nel 1981, con il titolo di DG XI: Ambiente, Sicurezza Nucleare e Protezione dei Consumatori.

¹⁹ L'adozione di misure atte a risolvere i problemi delle aree ad alta industrializzazione francesi, belga e tedesche costituiva di fatto una prima risposta a problematiche territoriali transnazionali.

²⁰ Una delle principali ragioni alla base della creazione del FESR era costituito dagli ingenti fondi destinati alla PAC, che avrebbero portato scarsi benefici alla Gran Bretagna, mentre favorivano fortemente Francia e altre nazioni (Shackleton, 1993). Per ovviare a tale situazione il Primo Ministro inglese Edward Heath aveva sottolineato come la creazione di un fondo di sviluppo regionale fosse una priorità essenziale affinché il Regno Unito continuasse a partecipare ai negoziati.

²¹ Queste le percentuali per il periodo 1975-77: Italia 40%, Regno Unito 27,76%, Francia 14,87%, Irlanda, Germania 6,34%, Olanda 1,69%, Belgio 1,49%, Danimarca 1,29%, Lussemburgo 0,10% (Williams, 1996: 70-71).

all'assegnazione dei finanziamenti. Come è facile immaginare, per tutti gli anni '70 la politica regionale europea è rimasta dunque dipendente dalle diverse politiche regionali nazionali e nessun tentativo è stato intrapreso verso l'istituzione di un quadro europeo coerente (obiettivo che nemmeno figurava nell'agenda comunitaria). Il legame fra unione monetaria e una forte politica regionale era però già noto, come evidenziava il *Rapporto sui Problemi Regionali della Comunità Allargata* (CEC, 1973) precisando l'impossibilità di raggiungere un'unione monetaria all'interno di un'Europa dai forti squilibri regionali. Il Rapporto elencava inoltre una serie di criteri di selezione delle regioni che avrebbero dovuto beneficiare del FESR²²: (1) reddito procapite inferiore alla media comunitaria, (2) oltre il 20% della forza lavoro dipendente da agricoltura o attività industriale in declino, (3) disoccupazione superiore del 20% alla media nazionale, (4) saldo migratorio fortemente negativo.

La Commissione ha cercato, durante la seconda metà degli anni '70, di migliorare l'integrazione e il coordinamento dei finanziamenti, nell'ottica di fornire un'impronta europea delle politiche promosse. A tal proposito, nel 1978 ha introdotto una sezione del FESR non basata su quote nazionali, proponendo una classificazione delle aree beneficiarie della stessa in quattro categorie: (1) aree che necessitavano aiuti di lungo periodo per superare la mancanza di infrastrutture di base, (2) aree che richiedevano assistenza per la riconversione di attività industriali in declino, (3) territori che subivano l'impatto negativo di altre politiche europee e (4) regioni localizzate al confine fra due o più stati membri. Le prime due categorie avrebbero continuato a ricevere i finanziamenti all'interno del sistema delle quote nazionali, mentre per la terza e la quarta, data la pertinenza europea delle problematiche in questione, i finanziamenti sarebbero stati assegnati dalla Commissione, secondo criteri definiti a livello comunitario. La modifica non ha alterato sostanzialmente le procedure di funzionamento del FESR²³, ma ha costituito un'importante novità in quanto, per la prima volta, il Consiglio Europeo ha accettato che la Commissione si occupasse direttamente di politica regionale, garantendo inoltre l'istituzione di criteri di identificazione degli squilibri regionali e procedure di monitoraggio sistematico degli interventi (George, 1991).

5.2.3 I primi anni '80

Durante i primi anni '80 la politica territoriale comunitaria ha conosciuto un importante sviluppo sia sotto forma di riflessioni teoriche sia grazie all'introduzione di nuovi strumenti e all'adattamento di quelli esistenti. A cavallo del 1980 numerose autorità regionali e locali hanno sviluppato diverse politiche finalizzate allo sviluppo urbano, iniziando a considerare il possibile contributo del FESR. Contemporaneamente, è stato progressivamente riconosciuto il contributo che il FSE poteva giocare nell'ambito dello sviluppo economico urbano, tanto da portare ad una convergenza dei due fondi, causata anche da una revisione delle linee guida per l'assegnazione del FSE. Il FESR ha continuato però ad operare sotto i principi definiti negli anni '70 fino al 1984, anno in cui l'adozione del nuovo regolamento ha introdotto il principio dei programmi di finanziamento e rivisto il sistema delle quote in modo tale da fornire ad ogni

²² Nella prima fase operativa (1975-1977), la destinazione dei finanziamenti del FESR non dipendevano però da criteri comuni definiti a livello comunitario, ed esisteva un forte scollamento fra i criteri definiti nel Rapporto e i criteri effettivamente utilizzati dagli stati membri, contribuendo a fornire al FESR l'immagine di un fondo redistributivo piuttosto che quella di una politica regionale di livello sovranazionale (Nevin, 1990).

²³ Secondo la proposta della Commissione, la modifica doveva interessare il 20% del FESR, ma successivamente l'intervento del Consiglio riduceva al 5% tale quota.

stato membro un range all'interno del quale la quota di FESR si sarebbe dovuta collocare, creando così una competizione per aggiudicarsi l'11% dei fondi disponibili, secondo criteri a discrezione della Commissione (Nevin, 1990; RTPI, 1994).

Anche i programmi di finanziamento hanno rappresentato un'ulteriore risposta alla volontà di assicurare che i finanziamenti FESR fossero destinati al perseguimento di una strategia ben definita e non al supporto di interventi e progetti ad hoc. Questo ha portato alla nascita di tre tipologie di programmi: i Programmi Nazionali di Interesse Comunitario (PNIC), le Operazioni di Sviluppo Integrato (IDO) e i Programmi Comunitari (PC). I PNIC offrivano incentivi su base pluriennale agli stati membri, affinché questi presentassero le proprie richieste di finanziamento FESR all'interno di programmi coerenti con i criteri comunitari. Le IDO differivano dai PNIC in quanto caratterizzate da una strategia disegnata in maniera tale da poter usufruire di più di un fondo comunitario (normalmente accoppiando l'utilizzo di FESR e FSE)²⁴. I CP infine sono stati creati con l'obiettivo di intervenire su specifici settori dell'economia in difficoltà tramite programmi di finanziamento pluriennali.

Con l'istituzione della Direzione XI nel 1981, anche la politica ambientale ha acquisito un profilo più elevato. Uno dei risultati principali è stata l'adozione della cosiddetta Direttiva Seveso (1982), che prevedeva la preparazione di piani di gestione delle catastrofi ambientali (Haigh, 1989). La Direttiva sulla Valutazione Ambientale (Direttiva EEC/85/337), adottata nello stesso periodo, è inoltre ben presto divenuta la principale direttiva comunitaria ad influenzare il processo di pianificazione degli usi del suolo, basandosi sulla logica di utilizzare il processo di autorizzazione a sviluppare una determinata area come mezzo per assicurare la minimizzazione dei rischi di inquinamento²⁵. Un'ulteriore misura di natura ambientale è rappresentata dall'introduzione del concetto di aree ambientali sensibili nel 1985 (Regolamento 797/85). Tale Regolamento, concepito come parte integrante della PAC, ha riunito un insieme di misure di supporto agricolo e di emendamenti di atti legislativi precedenti, garantendo agli stati membri il diritto di introdurre schemi di supporto a vantaggio di aree ad elevata importanza ecologica e/o paesaggistica.

La crescente importanza della CEE e l'aumento della sua superficie territoriale hanno spinto inoltre il Parlamento Europeo ad adottare il Report *Drawn up on Behalf of the Committee of Regional Policy and Regional Planning on a European Regional Planning Scheme* (EP, 1983), un documento preparato dal Comitato per la Politica Regionale e la Pianificazione Regionale del Parlamento, per mano del belga Paul-Henri Gendebien. La risoluzione adottata dal Parlamento sulla base del rapporto richiamava l'attenzione sull'adozione di una politica europea di sviluppo regionale e sulla redazione di uno schema di sviluppo basato su tre obiettivi principali: (1) il coordinamento delle politiche e degli strumenti comunitari al fine di assicurarne la razionalizzazione funzionale e finanziaria nel tempo e nello spazio, (2) la promozione di uno sviluppo regionale bilanciato e integrato e (3) la protezione della diversità dell'eredità culturale e ambientale. Tale risoluzione ventilava inoltre la necessità di istituire un'unità operativa direttamente dipendente dal Commissario responsabile per la pianificazione regionale ed il coordinamento territoriale dei vari strumenti

²⁴ Sia nel caso dei PNIC sia per quel che riguarda le IDO, la preparazione di un programma di sviluppo regionale era un prerequisito essenziale, e doveva essere integrato con i piani territoriali regionali insistenti sull'area o preparati ex novo nel caso in cui la legislazione nazionale non lo prevedesse.

²⁵ tale direttiva era in linea con i requisiti del mercato unico, proponendosi di eliminare i vantaggi delle imprese localizzate in contesti prestanti scarsa attenzione alle misure ambientali (Williams, 1988).

comunitari, e sosteneva per la prima volta l'esistenza di una sorta di "European Spatial Planning" derivante dall'insieme delle politiche esistenti con qualche implicazione territoriale (EP, 1983: 11).

Il Rapporto Gendebien ha anche contribuito ad identificare nuovamente il settore dei trasporti quale ambito sul quale promuovere futuri interventi. Nel 1980, un Rapporto del Comitato per i Trasporti del Parlamento aveva richiesto un piano comprensivo delle infrastrutture di trasporto a livello europeo (EP, 1980) e l'insoddisfazione del Parlamento per la mancata preparazione di una politica dei trasporti era di lì a poco sfociata in un procedimento legale contro il Consiglio presso la Corte di Giustizia Europea. A seguito di tale processo, nel maggio del 1985, la Corte ha decretato l'inadempienza del Consiglio, di fatto costringendo quest'ultimo ad un maggior impegno verso la deregolamentazione dei servizi di trasporto e l'armonizzazione del sistema infrastrutturale. Tale processo, insieme all'introduzione del sistema di voto a maggioranza qualificata nell'Atto Unico Europeo, ha così facilitato gli accordi che, nel 1987, hanno consentito l'istituzione del Comitato per le Infrastrutture di Trasporto, base di partenza per il futuro progetto delle Reti Transneuropee.

5.2.4 Il ruolo del Consiglio d'Europa

Allo stesso tempo, ulteriori riflessioni sulla pianificazione territoriale comunitaria sono state portate avanti sotto l'egida del Consiglio d'Europa (CoE), un organismo intergovernativo fondato nel 1949 con l'obiettivo di promuovere i diritti dell'uomo, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni alle emergenze sociali. Nel 1964, il CoE ha pubblicato un rapporto dal titolo *Pianificazione Regionale, un problema Europeo* (CoE, 1968), il primo atto a documentare l'interesse per il territorio Europeo nel suo insieme da parte di politici e pianificatori²⁶. Sempre nell'ambito del CoE, qualche anno dopo (1970) il Ministero degli Interni della Germania Federale ha inaugurato una serie di conferenze a cadenza annuale sotto l'etichetta CEMAT (Conference Europeenne de Ministers Responsable pour l'Amenagement du Territorie), con l'obiettivo di esplorare tematiche di governo del territorio di importanza transnazionale. Il CoE ha giocato un ruolo fondamentale nell'esplorazione del tema della pianificazione regionale a livello comunitario per tutti gli anni '70 e, sotto la guida del Segretario Guenther Mudrich ha promosso un cospicuo numero di conferenze e seminari incentrati su vari aspetti dello European Spatial Planning, riunendo professionisti e ricercatori provenienti da diverse parti d'Europa (principalmente Francia, Germania, Olanda e Gran Bretagna) e producendo, tra il 1976 e il 1980, una serie di documenti dal titolo *Amenagement du Territorie Europeen*²⁷ (Mudrich, 1980; CoE, 1991).

Un ulteriore passo avanti verso il consolidamento dello European Spatial Planning è avvenuto nella città spagnola di Torremolinos nel 1983, quando i ministri responsabili del governo del territorio, nel contesto di una conferenza CEMAT, hanno adottato all'unanimità la *Carta Europea della Pianificazione Regionale* (CoE, 1984). Tale documento, assieme al Rapporto Gendebien il primo ad utilizzare ufficialmente la terminologia "spatial planning",

²⁶ Pubblicato in tre differenti idiomi, il rapporto mirava a promuovere un sistema di pianificazione regionale per guidare lo sviluppo del territorio europeo nel suo insieme (Kunzmann, 2006).

²⁷ Tali documenti si occupavano di un ampio raggio di tematiche, dalla pianificazione nelle regioni di confine allo sviluppo regionale bilanciato, dai trasporti alla rigenerazione urbana. Uno di essi suggeriva un "Primo concetto per una pianificazione regionale europea", identificando le politiche necessarie a guidare lo sviluppo del territorio comunitario (Kunzmann, 1977).

assumeva la forma di una lista coincisa di obiettivi fondamentali per il futuro sviluppo territoriale dell'Europa, e affermava come la pianificazione regionale/spaziale mirasse allo stesso tempo al raggiungimento di uno sviluppo socioeconomico bilanciato, all'innalzamento della qualità della vita, alla responsabile gestione delle risorse naturali e ad un uso razionale del territorio (CoE, 1984). Ma l'importanza del documento risiedeva soprattutto nell'incoraggiamento ai governi delle varie nazioni a sviluppare ulteriormente i relativi sistemi di governo del territorio, e alla CEE a intraprendere ulteriori tentativi in tal senso. Anche grazie a tale contributo, quando il Consiglio d'Europa ha perso gradualmente interesse nelle tematiche di ambito territoriale a causa di problemi di riorganizzazione interna, il Parlamento e la Commissione Europea hanno raccolto il testimone (Kunzmann, 2006).

5.2.5 L'allargamento mediterraneo e l'Atto Unico Europeo

L'accesso nella CEE di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1985) e l'approvazione, di lì a poco, dell'Atto Unico Europeo, hanno costituito ulteriori importanti momenti per lo sviluppo della politica territoriale comunitaria. L'adesione di tre nazioni dallo sviluppo economico inferiore rispetto alla media comunitaria ha generato ulteriori pressioni sul budget comunitario, innalzando la domanda di politiche regionali volte a ridurre il forte squilibrio nord-sud che andava caratterizzando il continente (Pinder, 1983). In risposta alle crescenti disparità causate dall'accesso della Grecia e in previsione dell'allargamento iberico (oltre che alla situazione critica in cui versava l'Italia meridionale), nel 1985 sono stati introdotti i Programmi Integrati Mediterranei (PIM), con l'obiettivo di assistere le regioni mediterranee di Francia, Grecia e Italia, che si sarebbero dovute confrontare con la crescente competizione di Spagna e Portogallo²⁸. Le principali regioni a beneficiare di tali strumenti sono state Grecia, Mezzogiorno italiano e Francia mediterranea, e i fondi distribuiti sono stati individuati all'interno di fondi esistenti (FESR, FSE e FEOGA – 40%), tramite prestiti BEI (40%) e grazie a un fondo creato *ad hoc* (20%). I PIM hanno continuato ad agire fino alla piena integrazione di Spagna e Portogallo nel 1993, quando sono stati soppiantati dal nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali e dall'introduzione del Fondo di Coesione.

Nel 1985, è stata inoltre istituita una nuova Direzione Generale, la DG XXII, che ha assunto la responsabilità di coordinare i diversi fondi di supporto che a breve avrebbero assunto il nome di *Fondi Strutturali*. Il nuovo quadro di regolamento e gestione dei Fondi Strutturali è stato approvato dal Consiglio nel febbraio del 1988, e ha introdotto per la prima volta il meccanismo dei *periodi di programmazione*, il primo dei quali ha coperto l'orizzonte temporale 1989-1993. Dal 1989, i tre fondi comunitari - FESR, FSE e FEOGA – hanno così iniziato a operare in maniera coordinata, all'interno di un quadro determinato da cinque obiettivi specifici, tre dei quali (obiettivo 1, 2 e 5b) di natura esplicitamente territoriale. Nonostante il quadro adottato non corrispondesse esattamente a quello auspicato dal Rapporto Gendebien, esso ha recepito numerosi elementi del documento, prendendo anche in considerazione le successive valutazioni della Commissione circa l'efficacia dei diversi fondi

²⁸ I PIM hanno influenzare lo sviluppo della politica territoriale comunitaria da un lato ampliando l'area territoriale di intervento delle politiche europee e dall'altro integrando i programmi di finanziamento per intervenire in maniera coordinata su specifiche regioni o settori dell'economia.

e il legame troppo stretto degli stessi con le varie politiche nazionali²⁹. La riforma del 1988 ha destinato inoltre il 3% dei Fondi Strutturali al finanziamento di determinate azioni sviluppate dalla Commissione. Nascevano due importanti iniziative: le *Iniziative Comunitarie* (Articolo 11, Regolamento CEE 4253/88) e le *Misure Innovative o Progetti Pilota* (Articolo 10(1), Regolamento CEE 4254/88). Le Iniziative Comunitarie erano un'evoluzione dei già citati Programmi Comunitari, mentre i Progetti Pilota includevano un numero di iniziative che sarebbero state cruciali per lo sviluppo dello European spatial planning, come gli studi Europa 2000 e Europa 2000+, il Programma di networking Recite e i Progetti Pilota Urbani.

L'Atto Unico Europeo (1986) ha anche spianato la strada al mercato unico, introducendo il sistema di voto a maggioranza qualificata per tutte le questioni relative a tale ambito³⁰. Il documento ha emendato inoltre diversi articoli del Trattato di Roma, aggiungendo le politiche regionali e ambientali fra le competenze formali dell'UE, e introducendo due nuovi Titoli a supporto di una politica territoriale comunitaria: il Titolo V sull'ambiente e il Titolo XVI sulla Coesione Economica e Sociale.

5.2.6 Gli anni '90: dal Trattato di Maastricht allo SSSE

Durante i primi anni '90, due eventi hanno generato profondi cambiamenti nella politica territoriale comunitaria: la riunificazione della Germania e l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione. La riunificazione della Repubblica Federale Tedesca con la Repubblica Democratica Tedesca, avvenuta il 3 ottobre del 1990 in seguito alla caduta di muro di Berlino, ha immediatamente intavolato una serie di nuove emergenze e priorità per l'Europa unita³¹. Tale fenomeno ha costituito un allargamento *de facto* della CEE, non essendo riconosciuto formalmente da alcun trattato di adesione e rientrando dunque nella logica dell'aggiustamento dei confini di uno degli stati già membri. A livello politico, però, le regioni in ritardo di sviluppo degli altri stati membri hanno visto i privilegi garantiti dai fondi strutturali minacciati dai nuovi *lander* tedeschi. Inoltre, l'obiettivo di ristrutturare l'economia di regioni sviluppatosi all'interno del COMECON ha inevitabilmente costretto la realtà politica dell'Unione a confrontarsi con l'eredità del modello di sviluppo sovietico, soprattutto in relazione all'esplicita volontà delle altre nazioni esteeuropee di aderire all'UE nel minor tempo possibile.

Nel 1989, la presidenza francese ha convocato a Nantes il primo di una importante serie di incontri informali³² dei ministri responsabili per il governo del territorio, che si è concluso con

²⁹ La riforma del 1988 deliberava il raddoppio dei Fondi Strutturali per il periodo 1989-1993, raggiungendo nel 1993 un quarto delle entrate comunitarie. Il coordinamento dei fondi strutturali e l'accrescimento del budget formava una parte importante del cosiddetto Delors I package, promosso dall'allora presidente della Commissione Jacques Delors (Scott, 1993).

³⁰ L'idea di Mercato Unico Europeo (SEM) nasceva da una serie di dichiarazioni risalenti ai summit europei di Copenhagen (1982) e Bruxelles (1985). Alla base del SEM era l'estensione delle cosiddette "quattro libertà" - libera circolazione di beni, servizi, capitali e forza lavoro - a tutta la CEE (Cecchini, 1988). Un Libro Bianco sul Completamento del Mercato Interno aveva definito il programma del SEM (CEC, 1985), e identificato 282 proposte di legge da presentare al Consiglio e da attuarsi entro il 31 dicembre 1992. Grazie alla maggioranza qualificata, che di fatto eliminava il diritto di veto, la maggior parte delle misure sono state approvate e introdotte successivamente nelle diverse legislazioni nazionali, garantendo il passaggio graduale al SEM.

³¹ L'ingresso dei nuovi *lander* tedeschi nella CEE e i cambiamenti che stavano avvenendo in tutta l'Europa orientale contribuiranno a definire la futura linea politica di integrazione Europea che porterà, nel giro di poco più di 15 anni, alla membership comunitaria della maggior parte dei paesi dell'Europa centro orientale.

³² Durante il Meeting di Liegi del 1993 gli incontri avrebbero assunto lo status di "Consigli informali" (a causa della mancanza di competenze UE in ambito territoriale), accompagnando da quel momento in avanti le successive presidenze dell'Unione e generando un costante stimolo per la politica territoriale comunitaria.

l'invito alla Commissione a preparare un documento che avrebbe dovuto dettare le linee guida dell'approccio dell'Unione alla pianificazione territoriale nel contesto della politica territoriale comunitaria. Sono nati così, ad opera della DG Regio, il rapporto Europa 2000 (*Outlook for the Development of the Community's Territory* - CEC, 1991), che riguardava il territorio dell'UE15, e il suo naturale seguito - *Europa 2000* + (CEC, 1994) – che si soffermava anche sulla parte orientale del continente e avrebbe contribuito a guidare i numerosi programmi di preadesione che sarebbero stati sviluppati di lì a poco. Intanto l'incontro di Nantes si è ripetuto a Torino l'anno successivo, e all'Aia nel novembre del 1991, portando alla nascita del Committee of Spatial Development (CSD), comitato intergovernativo formato da delegati dei Ministeri responsabili per il governo del territorio nei singoli stati membri. Le successive riunioni intergovernative del CSD, sono infine sfociate nell'approvazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE - CEC, 1999) da parte del Consiglio informale dei ministri responsabili del governo del territorio degli stati membri, durante la riunione di Postdam nel 1999³³. Nonostante le reazioni contrastanti, tale documento costituisce sicuramente ancora oggi la pietra miliare dell'attività dell'UE in ambito territoriale, ed è articolato in due parti, una dedicata alla politica di sviluppo territoriale, contenente “obiettivi e azioni politiche per il territorio Europeo” ed un capitolo riguardante la “applicazione dello SSSE” (CEC, 1999: 5-55); un'altra più descrittiva e analitica focalizzata su tendenze, prospettive e sfide territoriali nell'UE. Pochi mesi dopo la pubblicazione dello SSSE, il Consiglio informale si è riunito nuovamente per formulare un programma d'azione che contribuisse a fornire maggior concretezza al documento, e ha approvato il Tampere ESDP³⁴ Action Programme (TEAP), che prevedeva una serie di dodici azioni, ognuna delle quali sotto la responsabilità di uno stato membro o della DG Regio³⁵ (figura 5.2).

Il processo SSSE non è però l'unico evento rilevante ad aver caratterizzato lo European spatial planning negli anni '90. La crescente enfasi sulla coesione economica e sociale posta dal Trattato di Maastricht ha portato infatti all'istituzione del Fondo di Coesione e il nuovo Titolo XII sulle reti Transeuropee (TEN) ha garantito un rinvigorimento della politica europea dei trasporti. La nascita del CdR ha contribuito inoltre ad accrescere la pressione su Commissione e Consiglio verso la trattazione di tematiche ambientali e territoriali. Previsto dal Trattato sull'Unione, il Fondo di Coesione è stato inaugurato formalmente solo il 25 maggio 1994³⁶, e mirava ad aiutare gli stati membri a ridurre le disparità economiche e sociali e a stabilizzare la propria economia, finanziando sino all'85% dei costi ammissibili per la realizzazione di grandi progetti in materia di ambiente e infrastrutture di trasporto. Il protocollo sulla coesione economica e sociale del trattato di Maastricht prevedeva che al Fondo di Coesione fossero ammissibili gli Stati membri meno prosperi dell'Unione con un prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite inferiore al 90% della media comunitaria³⁷. Il Fondo è stato disegnato per operare in maniera congiunta con gli altri strumenti comunitari,

³³ Il processo SSSE è ricostruito in maniera critica e dettagliata in Faludi e Waterhout, 2002.

³⁴ “ESDP” (European Spatial Development Perspective) è il nome inglese dello SSSE, anche noto sotto l'acronimo francese “Sdec” (Schéma de développement de l'espace communautaire) e sotto quello tedesco “Eurek” (Europäisches Raumentwicklungskonzept).

³⁵ Tra le azioni previste dal TEAP, l'istituzione del programma ESPON (European Spatial Planning Observation Network), attivo dal 2002, costituisce ancora oggi una delle maggiori conquiste dello European spatial planning.

³⁶ Esso è però operativo dal 1993, grazie ad uno strumento temporaneo approvato nel marzo di quell'anno.

³⁷ Per il periodo 1994-1999, il Fondo di Coesione è stato così suddiviso: Grecia 16-20%; Irlanda 7-10%; Portogallo 16-20%; Spagna 52-58%.

ma con peculiarità proprie, contribuendo solo indirettamente alle politiche regionali degli stati membri, e assegnando finanziamenti su base nazionale. Un'ulteriore novità immediatamente successiva al trattato è infine costituita dal *Libro Bianco sulla Crescita, la Competitività e l'Occupazione* (CEC, 1993), preparato in risposta alla crescita del tasso di disoccupazione e alla riduzione del tasso di crescita economica nella maggior parte delle regioni europee durante i primi anni '90. Il documento mirava a stabilire un quadro coerente per la futura attività politica dell'Unione, per assicurare una crescita economica sostenibile e duratura e la creazione di 15 milioni di posti entro l'anno 2000, ma non proponeva alcun intervento o programma di spesa e ha rappresentato semplicemente un insieme di linee guida per la preparazione delle politiche di sviluppo nei settori di competenza dell'UE, nella fattispecie per quel che riguardava trasporti, politica regionale, educazione e preparazione professionale. Tra le priorità d'azione spiccavano lo sviluppo delle reti TEN, delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti energetiche, al fine di innalzare il livello di competitività del sistema Europa e di arginare i problemi legati alla perifericità regionale.

Azioni	Partner Responsabili
1. Orientamento programmi con fondi comunitari	Tutti gli stati membri (Portogallo - esperienze/prospettive)
2. Iniziativa INTERREG e progetti esemplari	Tutti gli stati membri (Danimarca - progetti demo)
3. Orientamento dei programmi nazionali	Tutti gli stati membri (Belgio - rapporto di sintesi)
4. Impatto spaziale delle politiche comunitarie	Commissione Europea (Portogallo - SSSE/Trasporti)
5. Valutazione dell'impatto territoriale	Regno Unito
6. Applicazione delle politiche urbane	Tutti gli stati membri (Francia – esperienze applicative)
7. Avvio del programma ESPON	Lussemburgo (Svezia – programma di lavoro)
8. Manuali di geografia per le scuole secondarie	Francia
9. Premio "Regioni d'Europa"	Germania
10. Orientamenti strategici per le regioni costiere	Spagna
11. Quadro pan-europeo per lo sviluppo territoriale	Germania
12. Impatto territoriale dell'allargamento UE	Commissione Europea

Figura 5.2: Tampere ESDP Action Programme. (Fonte: Faludi e Waterhout, 2002)

Anche le politiche ambientali hanno assunto una nuova dimensione nel periodo successivo alle elezioni del Parlamento europeo del 1989, grazie all'elezione di un numero sufficiente di deputati Verdi che si è costituito gruppo parlamentare ed ha richiesto e ottenuto, durante i negoziati per il Trattato sull'Unione, che tutte le future politiche e le azioni comunitarie dovessero basarsi su standard ambientali adeguati. La Direzione Generale per l'Ambiente (DG XI), guidata dall'italiano Carlo Ripa di Meana, ha redatto inoltre una proposta di definizione della dimensione urbana della politica ambientale comunitaria, pubblicando il *Libro Verde sull'Ambiente Urbano* (CEC, 1990) presentato alla Conferenza di Madrid nell'Aprile del 1991. Nel 1992, in seguito all'adozione della Direttiva Habitat³⁸, finalizzata alla protezione delle specie e degli habitat naturali più seriamente minacciati, è nata la rete ecologica Natura 2000, che ha riunito le Aree Speciali di Protezione (SPAs) definite nella "Direttiva Birds" del

³⁸ Direttiva del Consiglio 92/43/EEC sulla conservazione di habitat naturali e fauna e flora selvatica.

1979³⁹ e le Aree Speciali di Conservazione (SACs – introdotte dalla direttiva Habitat) e che ancora oggi protegge oltre il 20% del territorio UE. A metà degli anni '90, con l'istituzione della Agenzia Ambientale Europea (1994) e l'accesso di Austria, Finlandia e Svezia (1995), lo sviluppo della politica ambientale ha beneficiato di un ulteriore momento favorevole, che è culminato con l'approvazione della Water Framework Directive (2000), che obbligava gli stati membri a garantire il risanamento degli "elementi idrici" (laghi, fiumi e acque costiere) entro il 2015 e promuoveva la cooperazione transnazionale nella gestione dei grandi bacini fluviali.

Sempre negli anni '90, sulla base del *Delors package II* presentato nel Libro Bianco *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match our Ambitions* (CEC, 1992), il summit di Edimburgo del 1992 si è accordato sull'ulteriore raddoppio dei Fondi Strutturali durante il periodo 1994-1999, portando le risorse destinate alla coesione economica e sociale al 33,5% dell'intero budget comunitario nel 1997 (Scott, 1993). Le caratteristiche dell'approccio basato su cinque obiettivi, l'enfasi sul partenariato, la sussidiarietà e il cofinanziamento non hanno subito variazioni significative, rimanendo simili a quelle fissate durante la riforma del 1988, eccezion fatta per alcuni parziali aggiustamenti in termini di obiettivi. A metà degli anni '90 infatti l'UE si allargava ad Austria, Finlandia e Svezia, aumentando la propria superficie di oltre il 40% e spostando il baricentro nettamente a nord-est. Nonostante le prospere economie dei nuovi membri non necessitassero della creazione di nuovi strumenti finanziari, l'ambito territoriale ha però svolto un ruolo importante nei negoziati di adesione, e i paesi candidati hanno richiesto specifiche misure di supporto alle regioni artiche, portando all'aggiunta dell'Obiettivo 6 dei fondi strutturali (una sorta di "visione artica" dell'obiettivo 1 che insisteva su un criterio di bassa densità di popolazione).

Iniziativa	Descrizione	Fondi (Mlr. ecu)
INTERREG II	Cooperazione transfrontaliera (sezione A), reti energetiche (sezione B), cooperazione assetto territoriale e gestione risorse idriche (sezione C).	2,9
LEADER	Sviluppo rurale.	1,4
REGIS II	Integrazione delle regioni ultraperiferiche	0,6
Employment (NOW, HORIZON, JEUNESSE, INTEGRA)	Emploi-NOW (promozione delle pari opportunità per le donne) Emploi-Horizon (migliori prospettive occupazionali per i disabili) Emploi-Jeunesse (inserimento nel mercato del lavoro dei giovani sprovvisti di una qualifica o della formazione di base) Emploi-Integra (integrazione delle persone a rischio di emarginazione sociale e xenofobia)	1,4
ADAPT	Adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali	1,4
RECHAR II	Riconversione dei bacini carboniferi	0,4
RESIDER II	Riconversione dei bacini siderurgici	0,5
KONVER	Diversificaz economica di regioni dipendenti dal settore della difesa	0,5
RETEX	Diversificaz economica di regioni dipendenti dal settore tessile	0,9
SMEs	Aumento della competitività delle piccole e medie imprese	1
URBAN	Recupero dei quartieri urbani in crisi	0,6
PESCA	Diversificazione economica delle zone dipendenti dalla pesca	0,25
Peace	sostegno al processo di pace e riconciliaz. in Irlanda del Nord	
Riserva	12% del totale dei fondi per aggiustamenti in itinere	1,6
Total		13,45

Figura 5.3: Iniziative Comunitarie durante il periodo 1994-1999. (Fonte: Williams, 1996:137, traduzione)

Intanto, le Iniziative Comunitarie introdotte in risposta alla riforma dei fondi strutturali del 1988 hanno acquistato progressivamente maggiore importanza all'interno dello European

³⁹ Direttiva del Consiglio 79/409/EEC sulla conservazione degli uccelli selvatici.

spatial planning. Nel 1993, la Commissione ha proposto l'impostazione delle Iniziative Comunitarie su cinque priorità, alle quali se ne sono aggiunte due durante il periodo di concertazione: (1) reti di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, (2) sviluppo rurale, (3) regioni ultraperiferiche, (4) occupazione e sviluppo delle risorse umane, (5) gestione della ristrutturazione industriale, (6) sviluppo delle aree urbane in crisi, (7) ristrutturazione dell'industria della pesca. Nel giugno del 1994, la Commissione ha definito gli orientamenti relativi a 12 Iniziative per il periodo di programmazione 1994-1999 (figura 5.3).

Di tutte le iniziative promosse, INTERREG II, e Urban sono state quelle più marcatamente "territoriali". INTERREG II derivava dalle precedenti iniziative INTERREG e REGEN e si componeva di tre parti distinte: INTERREG II A si concentrava sullo sviluppo di progetti di cooperazione transfrontaliera, INTERREG II B mirava a eliminare le fratture delle reti di approvvigionamento energetico, mentre INTERREG II C era finalizzata alla cooperazione nel settore dell'assetto territoriale e la gestione delle risorse idriche. L'iniziativa Comunitaria Urban derivava invece dall'esperienza dei Progetti Pilota Urbani, ed era finalizzata a supportare interventi ambientali, infrastrutturali, di rivitalizzazione economica e sociale all'interno di un certo numero di aree urbane in crisi che venivano selezionate in seguito ad una procedura a bando basata su un elevato numero di criteri analitici e prestazionali.

Parallelamente all'evoluzione della dimensione discorsiva della politica territoriale comunitaria, a cavallo del 1990 la crescente capacità di "pensare in termini europei" da parte di planner e policy-maker ha dato vita a diversi studi più o meno astratti finalizzati a descrivere particolari aspetti del territorio comunitario⁴⁰. Si è così assistito alla proliferazione di *visioni e metafore spaziali* in risposta alla sentita necessità di considerare lo spazio europeo transcendendo i diversi confini nazionali (vedi figura 5.4) (Kunzman, 1992, 1998; Wegener, 1995; Shachar 1996, Zonneveldt&Waterhout, 2005). Una delle più durature metafore cartografiche del territorio europeo è sicuramente la cosiddetta *Banana Blu*, apparsa per la prima volta in uno studio dell'Autorità per la Pianificazione Regionale francese DATAR (Brunet, 1989)⁴¹, che forniva una forte semplificazione del territorio europeo e contribuiva a strutturare fortemente i successivi tentativi di rappresentazione, a partire dal *triangolo d'oro* Londra-Parigi-Ruhr utilizzato da Williams nel 1993 (Williams, 1993). In parziale contrapposizione alla dicotomia centro-periferia propria delle precedenti immagini è invece la metafora del *bunch of grapes* (grappolo d'uva), elaborata da Kunzmann e Wegener nel 1991, che rappresenta un territorio policentrico nella sua struttura urbana ed economica e descrive lo spazio europeo in maniera sicuramente più inclusiva, tramite la rappresentazione di numerose aree centrali sviluppate e di zone in ritardo di sviluppo localizzate nelle aree interstiziali⁴².

⁴⁰ La struttura territoriale a geometria variabile e la complessità delle relazioni fra l'attività politica alle diverse scale territoriali hanno contribuito, nel corso degli anni, ad una continua rivisitazione di tali esperienze, che hanno a loro volta influenzato l'attività di policy-making comunitaria e nei diversi Stati membri.

⁴¹ Nata dall'esame di 165 città europee, la carta dipingeva un asse urbano dominante che correva da Londra a Milano, includendo il Randstad olandese e parte della Germania, mentre un semicerchio secondario (European sunbelt o golden banana) si estendeva da Madrid e Barcellona all'Italia settentrionale. Lo studio costituiva un tentativo di sottolineare l'esclusione della Francia dal nucleo economico-politico dell'Europa (Kunzmann, 1992), e ha dato vita a diverse rappresentazioni alternative, motivate dal desiderio di appartenenza a tale nucleo dei diversi stati membri (ad es. la "banana francese" dell'*Arc Nord Est* e il "Cetriolo tedesco". Kunzmann, 1992:35).

⁴² Tale immagine ha fornito ispirazione alla rappresentazione dei cosiddetti *Corridoi Giapponesi*, immagine ispirata dalla forma di un Kanji giapponese che descrive una struttura spaziale dispersa attorno ad assi di sviluppo e flussi di transito lineari (Kunzmann, 1992).

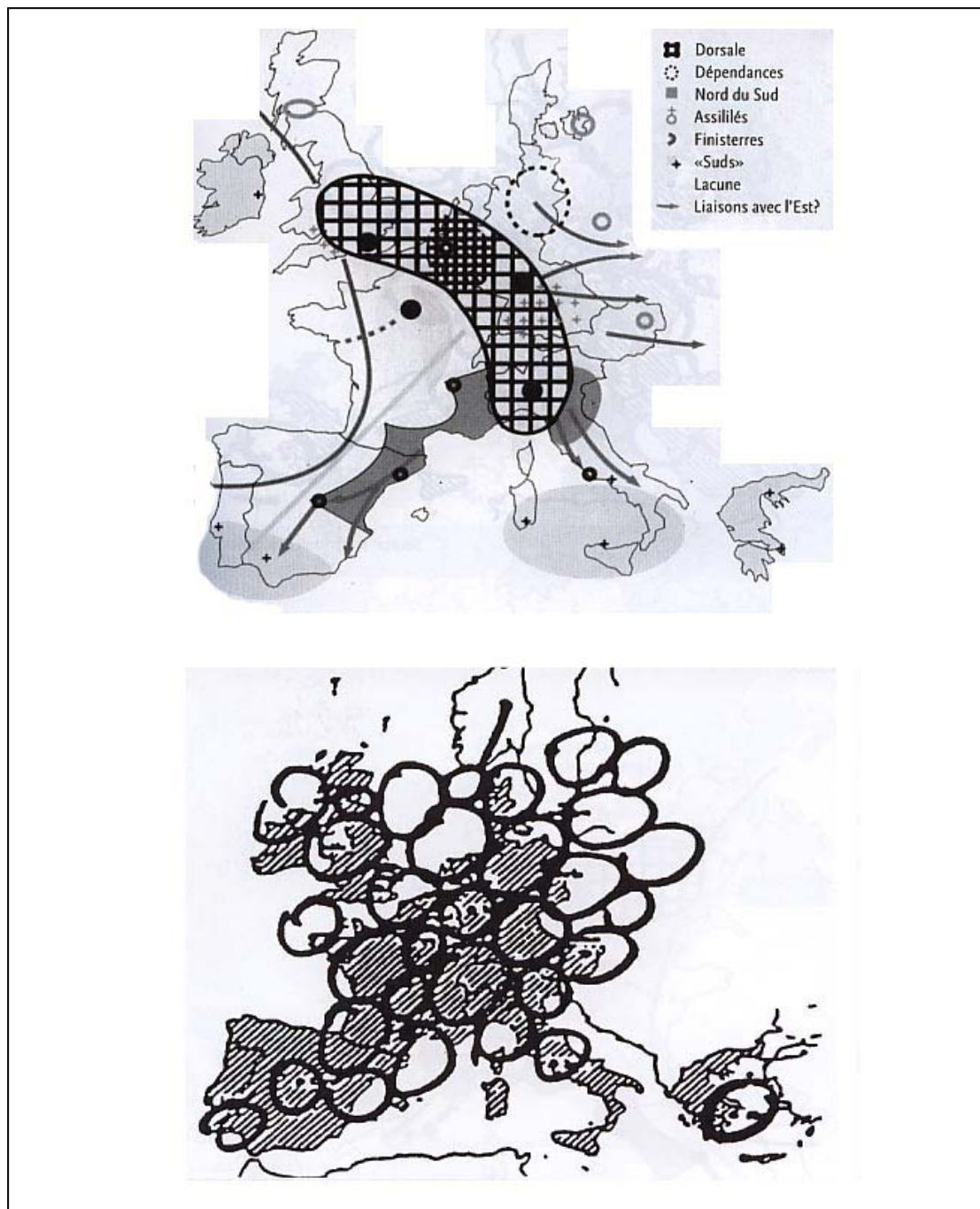


Figura 5.4: Blue Banana & Bunch of Grapes. (Fonti: Brunet, 1989; Kunzman & Wegener, 1991)

5.2.7 L'allargamento ad est

Il crollo del blocco socialista alla fine degli anni '80 ha rappresentato un evento epocale nella storia del continente europeo, costringendo l'UE a ripensare il proprio futuro politico e istituzionale in vista delle sfide di un inevitabile allargamento ad est. La cooperazione tra la Comunità Europea e le nazioni orientali ha avuto inizio con la dichiarazione congiunta CEE-COMECON del 1988, che garantiva una base per successivi accordi commerciali e di cooperazione e ha dato il via ad una serie di "azioni orizzontali" volte a supportare i sistemi economici in transizione. Nel 1989 è nato così il programma Phare (Pologne-Hongrie: action

pour la reconversion économique), a supporto della ristrutturazione economica e istituzionale nei paesi dell'est mediante prestiti a fondo perduto⁴³ (Pallagst, 2006).

Nel 1993, il Consiglio Europeo di Copenhagen ha preso ufficialmente posizione sull'allargamento dell'UE ai paesi associati dell'Europa centrale e orientale, definendone ufficialmente i criteri (politici, economici, recepimento dell'Acquis comunitario), e la maggior parte dei paesi ha presentato domanda di adesione nel 1995⁴⁴. Intanto, il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 metteva a punto una strategia generale di preadesione volta a riavvicinare ulteriormente i paesi che avevano firmato gli accordi di associazione con l'UE. Tale strategia si basava su quattro punti fondamentali: (1) gli Accordi Europei (specifici accordi di associazione); (2) uno specifico Libro Bianco preparato dalla Commissione, (3) il dialogo istituzionale e (4) il Programma Phare. Un ulteriore documento intitolato Agenda 2000, è stato predisposto dalla Commissione nel luglio del 1997, e riuniva i pareri della Commissione sulle richieste di adesione dei diversi paesi e portava alla proposta da parte del Consiglio di un primo allargamento a Estonia, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia, sottoponendo la situazione degli altri paesi ad ulteriore monitoraggio con cadenza annuale. Agenda 2000 sottolineava la necessità di indirizzare l'assistenza verso i bisogni specifici dei paesi candidati, fornendogli il sostegno necessario a superare i problemi particolari illustrati nei pareri: sono nati così i Partenariati⁴⁵, l'asse fondamentale della strategia di preadesione, che hanno riunito in un unico quadro tutte le varie forme di assistenza dell'Unione, e vincolato gli interventi finanziari ai successivi progressi dei paesi candidati e, più specificatamente, al recepimento dell'acquis.

Nel 1998 l'UE ha anche lanciato i Programmi di Gemellaggio, con l'obiettivo di supportare i paesi candidati nello sviluppo di amministrazioni efficienti e moderne. Intanto il programma Phare veniva esteso agli interventi infrastrutturali, e successivamente indirizzato verso l'empowerment istituzionale. Nel 1994 è stato inoltre istituito il Programma Phare CBC (Cross-Border Cooperation), per garantire la partecipazione delle nazioni candidate ai cosiddetti "programmi di frontiera esterna" INTERREG. Il Consiglio Europeo di Berlino del marzo 1999 ha introdotto i due ulteriori strumenti di preadesione ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) e SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), stabilendone il quadro finanziario e raddoppiando così gli aiuti di preadesione a partire dal 2000. ISPA, avviato ufficialmente il 1 aprile 2000 sotto l'egida dalla DG Regio, ha reso disponibili circa 1040 milioni di Euro per il periodo 2000-2006, da spendersi in relazione a tre specifiche priorità: (1) familiarizzare i paesi candidati con le procedure dell'Unione; (2) aiutarli a raggiungere gli standard ambientali dell'UE; (3) collegarli alle reti di trasporto europee. SAPARD ha svolto invece un ruolo simile a quello degli schemi di sviluppo rurale in attuazione negli stati membri sotto la PAC, stanziando un budget complessivo di 529 milioni di Euro e contribuendo a preparare i 10 paesi candidati alla

⁴³ Diverse azioni sono state inoltre finanziate dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BEARS), nata nel 1990 per riunire in un unico organismo paesi sostenitori e destinatari degli aiuti e promuovere investimenti produttivi nei paesi dell'est volti ad agevolare il passaggio verso un'economia di mercato.

⁴⁴ Ad eccezione di Polonia e Ungheria nel 1994, Cipro e Malta nel 1990 e Turchia nel 1997.

⁴⁵ Tale quadro unico raggruppava per ciascun candidato, da un lato, le priorità da seguire nel recepire l'acquis e, dall'altro, i mezzi finanziari disponibili a tal fine. I partenariati fissavano inoltre le priorità a breve e medio termine, evidenziando le risorse disponibili e gli strumenti utilizzabili per raggiungere gli obiettivi prefissi.

Politica Agricola Comunitaria⁴⁶. Il Consiglio di Berlino ha inoltre rinnovato il programma Phare quale strumento principale di intervento, e stanziato 11 miliardi di Euro a supporto del rafforzamento delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni, della convergenza con la legislazione della UE e della coesione economica e sociale⁴⁷. Sempre in previsione del futuro allargamento, la Commissione ha pubblicato il libro bianco sui trasporti (*La politica Europea dei Trasporti fino al 2010: il Momento delle scelte* - CEC, 2001), che valutava il fabbisogno infrastrutturale nei paesi candidati (TINA – Transport Infrastructure Needs Assessment) e presentava i corridoi di completamento delle reti TEN in relazione ai nuovi stati membri⁴⁸.

Il crollo del blocco socialista e l'ingresso delle regioni est-europee nel sistema economico occidentale ha anche stimolato la produzione di visioni territoriali focalizzate sul futuro allargamento UE. Fra queste, l'esempio più noto è costituito dal cosiddetto *boomerang centro-europeo*, comprendente Danzica, Poznan, Wroclaw, Praga, Brno, Bratislava/Vienna e Budapest (Gorzalak, 1996: 127-129). Sotto la prospettiva dell'allargamento, anche la metafora dei corridoi giapponesi è evoluta, dando vita al *polipo rosso* di Van der Meer (1998), schema presentato nello studio *Uno Scenario per la Coesione Spaziale Europea*⁴⁹.

5.2.8 Dal Trattato di Amsterdam alla Territorial Agenda

Gli anni 2000 si sono aperti all'insegna del Trattato di Amsterdam, entrato in Vigore il 1° maggio del 1999, e della prospettiva del futuro allargamento dell'UE ad est. Come parziale risposta all'aumento delle disparità territoriali, che di lì a poco avrebbero portato Schon (2000) a rappresentare il predominio socioeconomico del nucleo centrale dell'Europa sulla restante parte del continente tramite la celeberrima immagine del *Pentagono* Londra-Parigi-Milano-Amburgo-Francoforte, già nel 1997 il Trattato di Amsterdam aveva introdotto per la prima volta il concetto di “coesione Territoriale” (art. 16, ex art. 7D) in relazione ai cosiddetti Servizi di Interesse Generale, di fatto fornendo un flebile presupposto per una politica europea di coesione (Faludi, 2005a; Waterhout, 2008)⁵⁰. Fin dalla sua introduzione, il concetto di coesione territoriale⁵¹ ha catalizzato il dibattito sullo European spatial planning e, seppur sovente trattato alla stregua di una sorta di “scatola nera” dalle implicazioni pratiche difficilmente individuabili (Waterhout, 2008), ha contribuito alla maturazione di visioni alternative al predominio del “cuore” europeo (Schon, 2000; Read, 2000; Mehlby, 2000; Presidenza Francese, 2002). Nel frattempo, la coesione territoriale si è consolidata anche nel

⁴⁶ La principale differenza fra SAPARD e gli altri programmi sta nel mancato coinvolgimento della Commissione nell'implementazione. Attraverso un processo di gestione decentrata, i paesi candidati si sono assunti infatti la piena responsabilità dei progetti, acquisendo così confidenza con i meccanismi di finanziamento UE e contribuendo alla costruzione di capacità e strutture in grado di poter gestire tale materia anche dopo l'accesso.

⁴⁷ I fondi Phare hanno finanziato (1) programmi di sviluppo nazionali, (2) la partecipazione a programmi comunitari, (3) cooperazione transfrontaliera, (4) sicurezza nucleare e (5) numerosi programmi regionali.

⁴⁸ I tracciati delle reti ricalcavano quelli definiti durante le conferenze paneuropee di Creta (1994) e Helsinki (1997).

⁴⁹ Tale visione combina i risultati di uno scenario europeo per il 2046, preparato per conto della Commissione e basato su 5 obiettivi: coesione socio-economica, maggiore competitività dell'UE, rapido sviluppo delle economie est-europee, estensione delle Reti TEN, promozione della cooperazione regionale e fra centri urbani.

⁵⁰ L'ambizione strategica all'interno della quale è stata elaborata la politica di coesione deriva da quanto riportato nell'Atto Unico Europeo (art. 130A), ossia la necessità di “promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità”, che nel Trattato di Amsterdam (art. 158, ex art. 130A) è diventata “la riduzione del divario fra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee”.

⁵¹ Faludi (2004) riconduce l'origine dell'idea di coesione territoriale nella tradizione dell'*aménagement du territoire* Francese, sottolineando come tale concetto non riguardasse solamente la sfera economica ma presupponesse un approccio integrato al coordinamento delle politiche con effetti spaziali.

discorso ufficiale, con il Secondo e il Terzo Rapporto della Commissione sulla Coesione Economica e Sociale⁵² (rispettivamente CEC, 2001a e CEC 2004) che contenevano sezioni appositamente dedicate (“Coesione Territoriale: verso uno Sviluppo più Bilanciato”), e con quest’ultimo che è stato successivamente completato da uno specifico Rapporto ad Interim sulla Coesione Territoriale (Faludi, 2005a).

Contemporaneamente, il Trattato di Nizza e la successiva Dichiarazione di Laeken hanno gettato le basi per un dibattito più ampio e profondo sull’avvenire dell’Unione, che è sfociato nella redazione della Costituzione Europea. Proprio il Trattato Costituzionale pareva riconoscere formalmente le evidenti implicazioni territoriali della politica di coesione, introducendo fra gli obiettivi UE la promozione della coesione sociale, economica e territoriale (art. I-3) e attribuendo alla tripartita politica di coesione l’obiettivo politico di riduzione dei livelli di sviluppo tra regioni (III-20). Mentre il dibattito sulle potenziali declinazioni pratiche del concetto di coesione territoriale vedeva gli esperti dividersi sull’opportunità di introdurre un’area politica appositamente dedicata, la mancata ratifica del Trattato in Olanda e in Francia ha contribuito a raffreddare gli animi, di fatto indebolendo le fondamenta della politica di coesione e rinviando ogni speranza di istituzionalizzazione dello European spatial planning al Trattato di Lisbona (Waterhout, 2008).

Nonostante i contrattempi verificatisi in relazione all’introduzione della dimensione territoriale della coesione nei trattati comunitari, è innegabile che il progressivo dibattito su tale tema abbia fortemente influenzato l’evoluzione delle politiche comunitarie, contribuendo ad aumentare la considerazione dell’impatto territoriale delle stesse, come dimostra la quarta relazione sulla coesione, intitolata *Regioni in Crescita* (CEC, 2007). Il mantenimento della coesione territoriale all’interno del Trattato di Lisbona ha inoltre fornito ulteriore momento agli sforzi della Commissione, che ha distribuito un questionario a tutti gli stati membri al fine di investigarne le possibili declinazioni operative. I risultati di tale studio sono da poco confluiti nella redazione del *Libro verde sulla coesione territoriale – fare della coesione territoriale un punto di forza* (CEC, 2008), documento reso pubblico il 6 ottobre 2008, il cui scopo è quello di rilanciare il dibattito sulla futura politica di coesione.

Sempre all’inizio del 2000 l’UE ha però adottato un ulteriore importante documento destinato a definirne le future priorità politiche. Tramite la Strategia di Lisbona⁵³ l’Unione mirava a creare un’economia competitiva basata sulla conoscenza che mirasse a promuovere un modello di crescita economica sostenibile attraverso maggiore occupazione, coesione sociale e rispetto dell’ambiente. Conoscenza e innovazione sono gradualmente divenuti le maggiori risorse per la promozione di una competitività economica che, se nell’ottica della Commissione costituiva un obiettivo complementare alla coesione territoriale, ha dato vita con quest’ultima un binomio carico di tensioni difficilmente risolvibili (Lawton-Smith, 2003). In seguito alle critiche riguardo all’attuazione della Strategia di Lisbona (fra tutti: Sapir e al., 2004; CEC, 2004), questa è stata rilanciata nel 2005⁵⁴ sulla base di tre principali concetti: (1) priorità alla promozione di quelle politiche che presentano impatti maggiori in termini di crescita e occupazione, (2) coinvolgimento dei diversi attori ai diversi livelli territoriali e (3)

⁵² Il Primo Rapporto di Coesione (CEC, 1996) era stato pubblicato dalla Commissione nel 1996.

⁵³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, Documento n. 100/1/00.

⁵⁴ Comunicazione al Consiglio Europeo di Primavera “Lavorare Insieme per crescita e occupazione – un nuovo inizio per la Strategia di Lisbona”. COM (2005), 2.2.2005 (CEC, 2005).

chiara divisione dei compiti fra i diversi livelli territoriali. Tale riforma ha portato all'introduzione dei Programmi Nazionali di Riforma, da redigersi nei diversi stati membri in risposta alle Linee Guida che la Commissione ha derivato direttamente dalla strategia di Lisbona, e che dovrebbero influenzare distribuzione e utilizzo dei Fondi Strutturali.

Nel 2001, un anno dopo la pubblicazione della strategia di Lisbona, il Consiglio Europeo ha approvato un documento che enfatizzava il ruolo dei tre pilastri del concetto di sostenibilità (economico, sociale e ambientale)⁵⁵, definendo un insieme di obiettivi per un'Europa sostenibile entro il 2030. Secondo le conclusioni del Consiglio Europeo di Göteborg⁵⁶, gli effetti economici, sociali ed ambientali di tutte le politiche devono essere esaminati in maniera coordinata e tenuti in considerazione all'interno dei processi decisionali, di fatto aggiungendo la dimensione ambientale al processo di Lisbona ed esplicitando la necessità di integrare tale dimensione nelle politiche comunitarie e nazionali. Nel 2006 il Consiglio Europeo ha approvato infine la rinnovata Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile 2005-2010, logico sviluppo dell'Agenda di Göteborg, con l'obiettivo di "promuovere un'economia dinamica basata su piena occupazione, un alto livello di istruzione, la protezione della salute, la coesione sociale e territoriale e la protezione ambientale, il tutto all'interno di un mondo pacifico, sicuro e rispettoso delle differenze culturali"⁵⁷.

Sempre all'inizio del 2000, la Commissione ha incluso fra i propri obiettivi strategici la riforma della *governance* Europea, avviando così un dibattito finalizzato all'adeguamento del sistema di governance alla luce dei nuovi Trattati e in vista della futura conferenza intergovernativa. Lo scopo principale di tale processo è stato un tentativo di adeguamento delle istituzioni europee volto a migliorare la coerenza tra le diverse politiche promosse e la visibilità degli obiettivi da perseguire. E' nato così il Libro Bianco sulla Governance Europea (CEC, 2001b), documento focalizzato alla definizione dei "modi in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini" (CEC, 2001b: 3), che proponeva maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche UE. Il documento afferma esplicitamente la necessità dell'impegno di tutte le parti in causa – Stati membri, amministrazioni regionali e locali, città, società civile – al fine di realizzare i cambiamenti prefissati, e di fatto si rivolge soprattutto a queste ultime, indicando una serie di cinque principi alla base della *buona governance* e dei cambiamenti proposti – apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza – che avrebbero dovuto costituire il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri ed essere applicati a tutti i livelli di governo, a sostegno dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà⁵⁸.

⁵⁵ La definizione di sviluppo sostenibile deriva dal Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo presieduta da Gro Harlem Brundtland (1987), che affermava come "*lo sviluppo sia sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni*". Da allora il concetto di *sviluppo sostenibile* è divenuto simbolo della riconosciuta necessità di coniugare economia ed ecologia senza relegare la seconda a puro fattore di vincolo della prima.

⁵⁶ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg, 15-16-giugno 2001, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, SN 2001/01 REV 1.

⁵⁷ Review della Strategia UE per lo Sviluppo Sostenibile (EU SDS). Nota del Segretario generale alle Delegazioni, 10117/06. Bruxelles, 9 Giugno 2006.

⁵⁸ I principi di proporzionalità e sussidiarietà affermano che "dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente (a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, (b) se il livello europeo è quello più opportuno e (c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi." (CEC, 2001: 11).

Anche il quadro di coordinamento dei fondi strutturali è mutato con il nuovo periodo di programmazione 2000-2006. La normativa approvata dal Consiglio il 21 giugno 1999, ha infatti concentrato le azioni strutturali su tre obiettivi prioritari⁵⁹:

- [Obiettivo 1](#): promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, il cui PIL procapite risulti inferiore al 75% della media comunitaria (applicato anche alle aree scarsamente popolate ex-obiettivo 6);
- [Obiettivo 2](#): favorire la riconversione socioeconomica delle regioni con difficoltà strutturali nell'industria e nei servizi, le zone rurali in declino, le zone sovrappopolate e le zone dipendenti dalla pesca in crisi (Riuniva i precedenti obiettivi 2 e 5b);
- Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di formazione e occupazione in tutte le regioni escluse dall'obiettivo 1.

Il Fondo di Coesione, che nel 2000 riguardava nuovamente Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda, ha subito successive modifiche durante il periodo 2000-2006, sia a causa della vertiginosa crescita economica dell'Irlanda⁶⁰, sia dell'adesione dei dieci nuovi stati membri nel 2004. Così come gli obiettivi Fondi Strutturali, anche le Iniziative Comunitarie sono state interessate da una sostanziale riduzione durante il periodo 2000-2006, al fine di concentrarne maggiormente gli interventi, di accrescerne la dimensione europea e di intensificarne la complementarità con gli obiettivi prioritari. Per tale periodo sono state previste soltanto quattro Iniziative, ciascuna finanziata da un fondo strutturale⁶¹: (1) [Interreg III](#) (FESR), mirato alla promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; (2) [Urban II](#) (FESR), nuovamente concentrato sul recupero delle zone urbane in crisi; (3) [Leader +](#) (FEAOG), focalizzato sullo sviluppo rurale; (4) Equal (FSE), dedicato alla lotta alla discriminazione e le disuguaglianze nell'accesso al lavoro.

URBAN e INTERREG hanno costituito le iniziative a più marcato impatto territoriale, ma, se la prima rimaneva sostanzialmente simile al periodo di programmazione precedente, INTERREG III si svincolava dalla dimensione energetica, declinando la cooperazione internazionale in tre diverse dimensioni: (1) INTERREG III A, dedicata alla cooperazione transfrontaliera tra zone contigue e finalizzata alla realizzazione di centri economici e sociali transfrontalieri tramite strategie di sviluppo comuni; (2) INTERREG III B, concentrata sulla cooperazione transnazionale tra le autorità nazionali, regionali e locali e sulla promozione di una migliore integrazione territoriale nell'Unione grazie alla formazione di grandi gruppi di regioni europee e (3) INTERREG III C, dedicata alla cooperazione interregionale come strumento per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale tramite la creazione di reti di scambio di informazioni ed esperienze. All'interno del programma INTERREG III, nel 2002 è stata inoltre lanciata l'iniziativa a budget ridotto⁶² ESPON (European Spatial Planning Observation Network), che traeva fondamento sia da un'azione del TEAP sia

⁵⁹ L'allargamento del 2004 modificava poi ulteriormente il quadro, costringendo l'UE a stanziare ulteriori fondi e a prevedere specifici periodi di *phasing-out*, per evitare di ritirare istantaneamente i finanziamenti dalle regioni che dopo il 2004 si trovavano oltre la soglia limite.

⁶⁰ [A seguito della revisione intermedia realizzata dalla Commissione nel 2003](#), l'Irlanda (PIL pari al 101% della media comunitaria) è stata giudicata non ammissibile a partire dal primo gennaio 2004.

⁶¹ La dotazione finanziaria per le iniziative comunitarie 2000-2006 ammontava a 10,442 miliardi di euro, pari al 5,35% della dotazione globale dei Fondi strutturali, cifre poi riviste nel 2003, in previsione dell'allargamento che avrebbe consentito ai nuovi stati membri di beneficiare delle iniziative.

⁶² Il budget ESPON per il periodo 2002-2006 era inizialmente di M€12, metà dei quali provenienti dal FESR e l'altra metà degli stati membri, poi espanso fino a M€14,5 con l'allargamento.

dall'esperienza dello Study Programme on European Spatial Planning (SPESP)⁶³. Il programma ESPON mirava a promuovere un approccio “europeo” alla ricerca territoriale, in supporto allo sviluppo delle politiche comunitarie e della loro consistenza e coordinamento con le politiche promosse ai livelli inferiori⁶⁴.

Uno degli obiettivi del programma ESPON doveva essere la fornitura del materiale analitico necessario ad una revisione dello SSSE, in particolare in relazione all'allargamento ad est dell'Unione. La Commissione ha però cessato di supportare i consigli informali che avevano portato alla pubblicazione del documento, nel tentativo di capitalizzare i risultati ottenuti tramite il riconoscimento istituzionale della dimensione territoriale quale terzo pilastro del principio comunitario di coesione economica e sociale (Husson, 2002). Nel 2001 è stato così abolito il CSD, di lì a poco rimpiazzato da un gruppo di lavoro sullo Sviluppo Spaziale e Urbano (SUD)⁶⁵ guidato dalla Commissione, privando gli stati membri, intimoriti dalla crescente ingerenza della Commissione nelle dinamiche spaziali interne, di ogni piattaforma di discussione di tematiche legate al governo del territorio.

Quando	Dove	Chi	Cosa	Documenti
2002	Copenaghen	Presidenza danese	Delegazioni del SUD formano il “Gruppo della sirenetta”	Nessuno
Settembre 2003	Bruxelles	SUD		Expert Document “Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement”
Giugno 2004	Parigi	Delegazione francese	DG-meeting	Nessuno
29-30 Novembre 2004	Rotterdam	Presidenza olandese	Incontro informale dei ministri responsabili per la coesione territoriale	Conclusioni della presidenza; Scooping Document;
20-21 Maggio 2005	Lussemburgo	Presidenza Lussemburgo	Incontro informale dei ministri responsabili per la coesione territoriale	Conclusioni della presidenza; Scooping Document;
13-14 Dic. 2005	Londra	Presidenza UK	Incontro di lavoro UE – Separare TSP e TA	Nessuno
28 Giugno 2006	Amsterdam		Conferenza sulla coesione territoriale	Prima bozza del Territorial State and Perspectives (TSP)
2006-2007	Espoo/Berlino	Presidenza Finlandese/ Tedesca	Vari DG-meetings discutono le bozze della TA	Bozze della TA e del TSP
24 Maggio 2007	Lipsia	Presidenza Tedesca	Incontro informale dei ministri responsabili per la coesione territoriale	Territorial Agenda; Leipzig Charter;

Figura 5.5: Overview del processo di formazione della Territorial Agenda. (Fonte: Waterhout, 2008)

Nel 2002, sotto la presidenza Danese si è riunito per la prima volta il cosiddetto “Gruppo della Sirenetta”, formato da delegazioni degli stati membri interessati, per discutere la possibilità di includere la coesione territoriale fra gli obiettivi formali dell'UE sotto l'articolo

⁶³ Istituito come azione pilota sotto l'articolo 10 dei fondi strutturali, nel periodo 1998-2000 SPESP ha contribuito alla cooperazione di oltre 200 esperti nell'ambito del governo del territorio.

⁶⁴ Tramite oltre 40 progetti, il programma ha fornito a decisori, pianificatori e ricercatori attivi a tutti i livelli risultati scientifici condivisi da impiegarsi durante la formulazione di politiche ad impatto territoriale. Il programma ha inoltre contribuito a consolidare una comunità scientifica internazionale e multidisciplinare nell'ambito dello sviluppo territoriale comunitario.

⁶⁵ Sottocomitato del Comitato per lo Sviluppo e la Conversione delle Regioni (CDCR) che gestisce e coordina la politica regionale dell'UE.

3 della Costituzione Europea. La possibilità che la Commissione acquistasse un qualche “diritto di iniziativa” territoriale ha spinto gli stati membri a elaborare una “strategia difensiva” che impedisse alla Commissione di negare loro un ruolo nella futura politica di coesione (Waterhout, 2008).

Tale tensione ha stimolato incontri successivi che hanno costituito altrettanti momenti chiave per l’elaborazione del documento che costituirà il punto di riferimento nel dibattito sullo European spatial planning negli anni a venire (figura 5.5). Nel settembre 2003, il SUD si è infatti riunito a Bruxelles per discutere un documento dal titolo *Managing the Territorial Dimension of EU Policy after the Enlargement* (SUD, 2003) e, successivamente, in un incontro informale tenutosi a Rotterdam nel 2004, i ministri responsabili per la coesione territoriale hanno provveduto a definire la propria agenda politica fino al 2007, accordandosi sulla necessità di redigere un documento di sintesi basato sui risultati del programma ESPON. L’idea ha preso forma l’anno successivo in Lussemburgo, con l’approvazione del cosiddetto *Scoping Document (...) for the assesment of the territorial states and perspectives of the EU*. La prima bozza del documento *Territorial States and Perspectives of the EU* (TSP) è stata presentata di fronte ai principali stakeholders dei diversi Stati membri ad una conferenza organizzata appositamente ad Amsterdam, il 28 giugno del 2006 (MUDTCEU, 2006), insieme a una nota sul futuro sviluppo della *Territorial Agenda for the EU* (MUDTCEU, 2007). Quest’ultima è stata poi discussa in bozze successive in diversi DG-meetings organizzati dalla presidenza tedesca e finlandese, ed infine approvata Lipsia il 24-25 maggio del 2007, durante l’ennesimo incontro informale interministeriale.

Nello stesso anno della pubblicazione della Territorial Agenda, ha preso il via il nuovo periodo comunitario 2007-2013, e il quadro di coordinamento dei fondi ha nuovamente subito importanti modifiche. FEOGA e SFOP hanno cambiato nome in *Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale* (FEASR) e *Fondo Europeo per la Pesca* (FOP) e sono usciti dalla politica europea di coesione, che è ora essenzialmente incentrata su FESR, FSE e Fondo di Coesione, ed è coordinata tramite tre obiettivi principali⁶⁶: (1) *Convergenza*, che mira a promuovere condizioni favorevoli per la crescita e la convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppati; (2) *Competitività regionale e occupazione*, finalizzato al rafforzamento della competitività delle regioni nonché dell’occupazione a livello regionale e (3) *Cooperazione territoriale europea*, concentrato sulla cooperazione internazionale. Il nuovo periodo prevede inoltre maggiore interazione tra Fondo di coesione e Fondi strutturali. Pur mantenendo inalterati i criteri di finanziamento, infatti, il Fondo di Coesione⁶⁷ sostiene azioni nell’ambito

⁶⁶ L’Unione ha affidato il 35,7% del bilancio europeo (347,410 miliardi di euro) alla cosiddetta politica di coesione ripartendoli fra tre nuovi obiettivi: 81,54% per l’obiettivo “Convergenza”; 15,95% per l’obiettivo “Competitività e Occupazione”; 2,52% per l’obiettivo “Cooperazione territoriale”.

Secondo la nuova configurazione, l’intero territorio dell’Unione europea risulta interessato da uno o da più obiettivi della politica di coesione. Sono ammissibili all’obiettivo “Convergenza” le regioni NUTS 2 con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Un regime transitorio decrescente (“phasing-out”) è concesso alle regioni che sarebbero state ammissibili ai sensi dell’obiettivo Convergenza se la soglia fosse rimasta al 75% del PIL medio dell’UE15. Tutte le regioni che non sono interessate dall’Obiettivo “Convergenza” o dal sostegno transitorio (regioni di livello NUTS 1 o NUTS 2 a seconda degli Stati membri) possono fruire dell’obiettivo “Competitività e Occupazione”. Sino al 2013 è previsto inoltre un sostegno transitorio decrescente (“phasing-in”) per le regioni di livello NUTS 2 coperte dal precedente Obiettivo 1 con un PIL superiore al 75% della media dell’UE a Quindici.

⁶⁷ La Commissione ha destinato al Fondo di coesione il 26% della dotazione totale prevista per gli strumenti di politica strutturale (63 miliardi di euro). Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2007-2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Spagna, quest’ultima in regime di sostegno transitorio.

dell'obiettivo "Convergenza" ed è ora soggetto alle stesse norme di programmazione, di gestione e di controllo che disciplinano il FSE e il FESR. Nel periodo di programmazione corrente la Commissione ha inoltre optato per l'abolizione delle iniziative comunitarie, facendo ricadere gli ambiti di intervento di queste ultime all'interno dei tre obiettivi di mainstream. *Urban II* e *Equal* sono stati integrati negli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e Occupazione, mentre l'obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea si fonda sull'esperienza della precedente iniziativa comunitaria INTERREG⁶⁸. I programmi Leader+, sono invece entrati a far parte della Politica di Sviluppo Rurale dell'UE, andando a costituire uno dei quattro assi di attività⁶⁹. Per promuovere e favorire la cooperazione transfrontaliera, l'UE si è inoltre dotata di una nuova struttura legale, il GECT (Gruppo Europeo per la Cooperazione Territoriale), che garantisce agli Stati membri la possibilità di formare gruppi di cooperazione con personalità legale e di esplorare approcci innovativi di cooperazione.

Sempre nel contesto della politica di coesione, la Commissione ha ulteriormente rafforzato la cooperazione con la BEI e altre istituzioni finanziarie internazionali, come riportato nelle *Linee guida comunitarie 2007-2013 sulla politica di coesione in supporto di crescita e occupazione* (CEC, 2005), e attivato tre iniziative specifiche a supporto dell'accesso al capitale da parte dell'imprenditoria locale:

- JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions), finalizzata al supporto degli stati membri nell'applicazione della politica di coesione, tramite l'offerta di expertise alle regioni dell'obiettivo convergenza.
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises), iniziativa congiunta di Commissione, BEI e FEI, per la promozione di un maggiore accesso al credito per lo sviluppo di piccolo e medie imprese.
- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), che tramite Commissione Europea, BEI e Banca del Consiglio d'Europa per lo Sviluppo, promuove investimenti sostenibili, crescita e occupazione all'interno delle aree urbane, e consente agli Stati membri di investire parte della propria dotazione FESR/FSE in interventi mirati su aree urbane.

Nel settembre 2008, la Commissione ha inoltre lanciato la "quarta J", JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe), iniziativa finalizzata al finanziamento di micro attività, gruppi svantaggiati, minoranze etniche, etc.

Infine, a partire da gennaio 2007, lo strumento di preadesione IPA (Instrumenti for Pre-accession Assistance) sostituisce l'insieme dei programmi e degli strumenti finanziari UE destinati ai paesi candidati e ai potenziali paesi candidati all'adesione⁷⁰. IPA è destinato a supportare interventi all'interno di cinque misure: (1) sostegno alla transizione e

⁶⁸ Anche INTERREG IV, che nasce sotto l'obiettivo di Cooperazione territoriale, si concentra su cooperazione transfrontaliera, cooperazione transnazionale e su cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale.

⁶⁹ La politica di sviluppo rurale 2007-2013 si basa sui tre assi tematici tracciati dal nuovo regolamento: miglioramento della competitività agricola; miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale; miglioramento della qualità di vita e diversificazione dell'economia rurale. Un quarto asse "Leader", basato sull'esperienza della ex-iniziativa comunitaria, apre nuove possibilità di approcci locali bottom-up allo sviluppo rurale.

⁷⁰ Nella fattispecie, IPA sostituisce i programmi PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS e lo Strumento finanziario che era stato introdotto specificatamente per la Turchia. I paesi beneficiari dell'IPA sono suddivisi in due categorie: (1) i paesi candidati all'UE (Croazia, Turchia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia), ammissibili alle cinque misure dell'IPA; (2) i paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia, compreso il Kosovo), ammissibili esclusivamente alle prime due misure.

rafforzamento delle istituzioni, (2) cooperazione transfrontaliera (con gli Stati membri dell'UE e gli altri paesi ammissibili all'IPA); (3) sviluppo regionale (trasporti, ambiente e sviluppo economico); (4) risorse umane (valorizzazione del capitale umano e lotta contro l'esclusione); (5) sviluppo rurale.

5.3 Le dimensioni dello European spatial planning

Dall'analisi cronologica appena conclusa, appare evidente come lo European spatial planning non rappresenti una entità definita, ma sia piuttosto assimilabile ad un insieme variegato e non sempre coerente di azioni, procedure e iniziative a contenuto territoriale che ha preso forma in seno al processo di integrazione europea e sotto la costante influenza di UE e Stati membri. Se l'obiettivo fondativo dell'Unione che richiama ad un territorio coeso può essere considerato lo scopo esplicito che anima le politiche comunitarie in materia territoriale, il contesto dello European Spatial Planning è dunque paragonabile ad un puzzle di approcci particolari che non sempre hanno dimostrato una interpretazione concorde del territorio, spesso producendo risultati controversi. Partendo dall'esame di diversi contributi che in passato si sono occupati di tale ambito, si provvederà ora a definire alcuni punti fermi che consentano di indirizzare lo studio dello European spatial planning all'interno di una struttura logica, al fine di favorire la comprensione dei meccanismi evolutivi alla base di tale ambito e dell'influenza dell'allargamento dell'UE ad est sulle molteplici dimensioni dello stesso.

5.3.1 Lo European spatial planning nel dibattito scientifico

Il primo tentativo di affermare un qualche impatto dell'attività UE sul governo del territorio è attribuibile a Williams (1984) che, nel volume edito nel 1984 dal titolo *Planning in Europe*, alla presentazione dei diversi contesti nazionali della Comunità Europea, ha fatto seguire un'analisi della rilevanza di particolari ambiti della politica comunitaria per l'attività di governo del territorio. L'analisi di Williams è incentrata principalmente su due aspetti di quell'attività politica comunitaria che iniziava ad assumere sempre maggiore valenza territoriale. Da un lato, egli prende in esame le istituzioni e i trattati comunitari che assumevano una qualche rilevanza territoriale – ossia la “struttura” alla base dell'influenza territoriale della CEE – e, successivamente, presenta una overview dei principali strumenti ed azioni con impatto territoriale promosse dalla CEE, suddivise in ambiti politici – politica ambientale, investimenti industriali e regionali, politica dei trasporti.

Dodici anni più tardi, facendo tesoro dei contributi prodotti nel frattempo da numerosi autori (fra i quali: Nevin, 1990; Dawson, 1992; Lodge, 1993; Williams, 1993a, 1993b, 1993c; Healey & Williams, 1993; Scott, 1993; Albrechts, 1995; Shaw e al., 1995) lo stesso Williams (1996) ha utilizzato per la prima volta la terminologia European spatial planning, ad indicare l'insieme delle politiche e delle azioni promosse dall'UE ad impatto territoriale diretto o indiretto, e ne ha fornito una descrizione accurata all'interno del volume *European Union Spatial Policy and Planning*. A differenza del precedente lavoro, qui l'autore si dedica completamente all'esame della realtà comunitaria, presentando l'UE come “soggetto giurisdizionale del governo del territorio” (Williams, 1996:3) e descrivendo il ruolo territoriale delle diverse istituzioni UE e i termini nei quali i diversi trattati hanno progressivamente permesso all'Unione di occuparsi, seppur in maniera informale, di

tematiche “territoriali”. Nella seconda parte del testo Williams presenta poi le diverse modalità di intervento UE in ambito territoriale, dai Fondi Strutturali al Fondo di Coesione, dalle Iniziative Comunitarie alla politica dei trasporti e alla politica ambientale. Un’interessante novità rispetto all’analisi presentata dodici anni prima è rappresentata dalla presenza di una sezione appositamente dedicata all’evoluzione della “dimensione discorsiva” dello European spatial planning, dove l’autore analizza i diversi “modi di intendere lo spazio dell’UE” che hanno successivamente ispirato i documenti ufficiali e i termini operativi delle politiche e degli strumenti di intervento dell’Unione in ambito comunitario. Il testo fornisce inoltre una dettagliata descrizione dell’evoluzione della dimensione territoriale delle politiche comunitarie, lasciando intendere, così come abbiamo già sottolineato nel capitolo precedente per i singoli contesti nazionali di governo del territorio, la contingenza temporale di quest’ultima e la conseguente necessità di esaminare tale ambito in una prospettiva dinamica.

Parallelamente alla conclusione del processo che avrebbe dato vita allo SSSE, il dibattito scientifico in merito allo European spatial planning ha guadagnato ulteriore momento, favorendo la proliferazione di contributi scientifici dedicati all’argomento nelle diverse nazioni europee (Giannakorou 1996, 1998; Bengs & Bohme, 1998, Kunzman, 1998; Bengs, 1999; Davoudi, 1999; Dematteis, 1999; Janin Rivolin, 2000; Faludi, 2000, 2001, 2002; Shaw and Sykes, 2001; Tewdwr-Jones & Williams, 2001; Bohme, 2002; Husson, 2002). La crescente influenza di un’istituzione sovranazionale sull’attività di governo del territorio ha suscitato interesse anche oltreoceano, tanto che il Lincoln Institute of Land Policy di Cambridge, Massachusetts ha invitato Andreas Faludi a curare un volume sull’argomento. Nel 2002, quasi in contemporanea con l’uscita del testo *The Making of the European Spatial Development Perspective* – in cui lo stesso Faludi descriveva minuziosamente insieme a Waterhout il processo che aveva portato allo SSSE (Faludi & Waterhout, 2002) – è stato così pubblicato *European Spatial Planning*, una raccolta di contributi ad opera dei principali esperti in materia. A differenza degli studi precedenti, il testo non si occupa tanto di un esame della struttura alla base del funzionamento dello European spatial planning, ma presenta una disamina della dimensione discorsiva di tale ambito. Come affermano Martin & Robert (2002:57) in uno dei contributi infatti, “lo Europeans spatial planning progredisce attraverso la continua creazione di nuove idee e concetti, e questi sono di importanza fondamentale all’interno di un contesto multi-nazionale dove ogni cultura della pianificazione utilizza concetti diversi [...] sovente incompatibili fra loro”. La pubblicazione di Europa 2000, Europa 2000+ e infine dello SSSE e la maturazione dei concetti contenuti in tali documenti sembrava aver deviato l’attenzione dalla dimensione “strutturale” e “strumentale” dello European spatial planning verso la sostanza concettuale di tale attività, aggiungendo un’ulteriore livello di complessità al dibattito sulla dimensione territoriale della politica comunitaria.

Nello stesso anno, il testo *Making the European Space* di Jensen⁷¹ e Richardson (2002), partendo da una prospettiva simile, ha prodotto un’articolata riflessione sull’evoluzione della dimensione discorsiva dello European spatial planning (quella dimensione del progetto europeo che mira alla creazione di una *monotopia* - Jensen & Richardson, 2002: ix). L’esplorazione del processo di formazione del discorso territoriale comunitario dimostra come l’aggiunta di un’esplicita dimensione territoriale all’agenda politica, economica e sociale

⁷¹ Trattando argomenti simili, Jensen aveva già contribuito al testo di Faludi (2002) con un capitolo intitolato *Imagining European Identity: Discourses Underlying the ESDP* (Jensen, 2002).

dell'Unione abbia importanti conseguenze su politiche, programmi d'azione e strutture di governance. Le diverse dimensioni dello European spatial planning sono dunque fortemente integrate in un insieme all'interno del quale strutture istituzionali e di governance, formazioni discorsive, nuovi modelli di politiche e strumenti e pratiche operative evolvono continuamente in una fitta rete di influenze reciproche (Jensen & Richardson: 2-13). Osservato da tale prospettiva, lo European spatial planning assume la triplice valenza di *processo* – in quanto ambito in continua evoluzione soggetto a molteplici influenze esterne, *quadro di riferimento* – ossia insieme di visioni e linee guida circa il futuro sviluppo dell'UE che fungono da elementi catalizzatori all'interno delle strategie territoriali adottate ai vari livelli, e *strumento* – cioè insieme di azioni e iniziative finalizzate ad ottenere risultati territoriali diretti.

Poco più tardi, un contributo firmato da Janin Rivolin e Faludi ha contribuito a svelare un'ulteriore faccia dello European spatial planning, fino ad allora rimasta parzialmente nascosta (Janin Rivolin & Faludi, 2005). Gli autori, riferendo le difficoltà riscontrate all'interno del dibattito scientifico nel fornire una definizione condivisa di governance territoriale comunitaria al diverso impatto dell'intervento UE sulle tradizioni del governo del territorio nei diversi stati europei, passano in rassegna diverse “prospettive” di European spatial planning, facendo luce su tre diverse dimensioni: l'organizzazione istituzionale “informale”, gli investimenti materiali, l'approccio politico (Janin Rivolin, 2008). Secondo quanto affermato dagli autori, la governance territoriale comunitaria è dotata inoltre di una quarta dimensione che, seppur intuibile, è difficilmente rappresentabile, e riguarda i cambiamenti successivi che circa vent'anni di European spatial planning hanno indotto, in maniera diretta o indiretta, nei contesti di governo del territorio dei diversi stati membri (Janin Rivolin & Faludi, 2005; Janin Rivolin, 2008: 8). “In definitiva, lo European spatial planning prende forma attraversando il prisma delle pratiche istituite di governo del territorio, che finisce per risultarne, a sua volta, progressivamente modificato” (Janin Rivolin & Faludi, 2005: 211, traduzione), ed è proprio l'esplorazione di tale “faccia nascosta” che rivela l'importanza decisiva delle pratiche locali di trasformazione del territorio, anche in presenza di un sistema di governance dipendente da ragioni sovranazionali, focalizzando così l'attenzione sulle pratiche che caratterizzano il reale funzionamento delle politiche e degli strumenti comunitari di matrice territoriale.

5.3.2 L' “ologramma” dello European spatial planning

L'analisi congiunta dei diversi contributi che si sono occupati dello European spatial planning negli ultimi anni dimostra la grande eterogeneità e complessità di un ambito composto da molteplici politiche, azioni e iniziative scarsamente coordinate e in alcuni casi incoerenti le une con le altre. La mancanza di un quadro consolidato e coordinato è in massima parte imputabile all'assenza di un quadro legislativo che legittimi l'intervento comunitario in ambito territoriale e ne regoli l'azione. Proprio a causa dell'assenza di una legittimazione formale e di un tentativo di normatizzazione, i legami fra le diverse dimensioni dello European spatial planning sono difficilmente identificabili ed operano all'interno di un insieme dai contorni sfumati in continua ridefinizione. Se dunque l'UE rappresenta un terreno di innovazione cruciale per il governo del territorio, avendo il pregio di stimolare crescenti riflessioni sul ruolo della politica territoriale a livello transnazionale e sovranazionale e sul possibile dialogo tra le diverse tradizioni di governo del territorio esistenti in Europa, il

percorso evolutivo dello European spatial planning è caratterizzato da un alto grado di instabilità e mescola forti elementi di innovazione in termini discorsivi e pratici ad una endemica empassa istituzionale (Balducci, 2006).

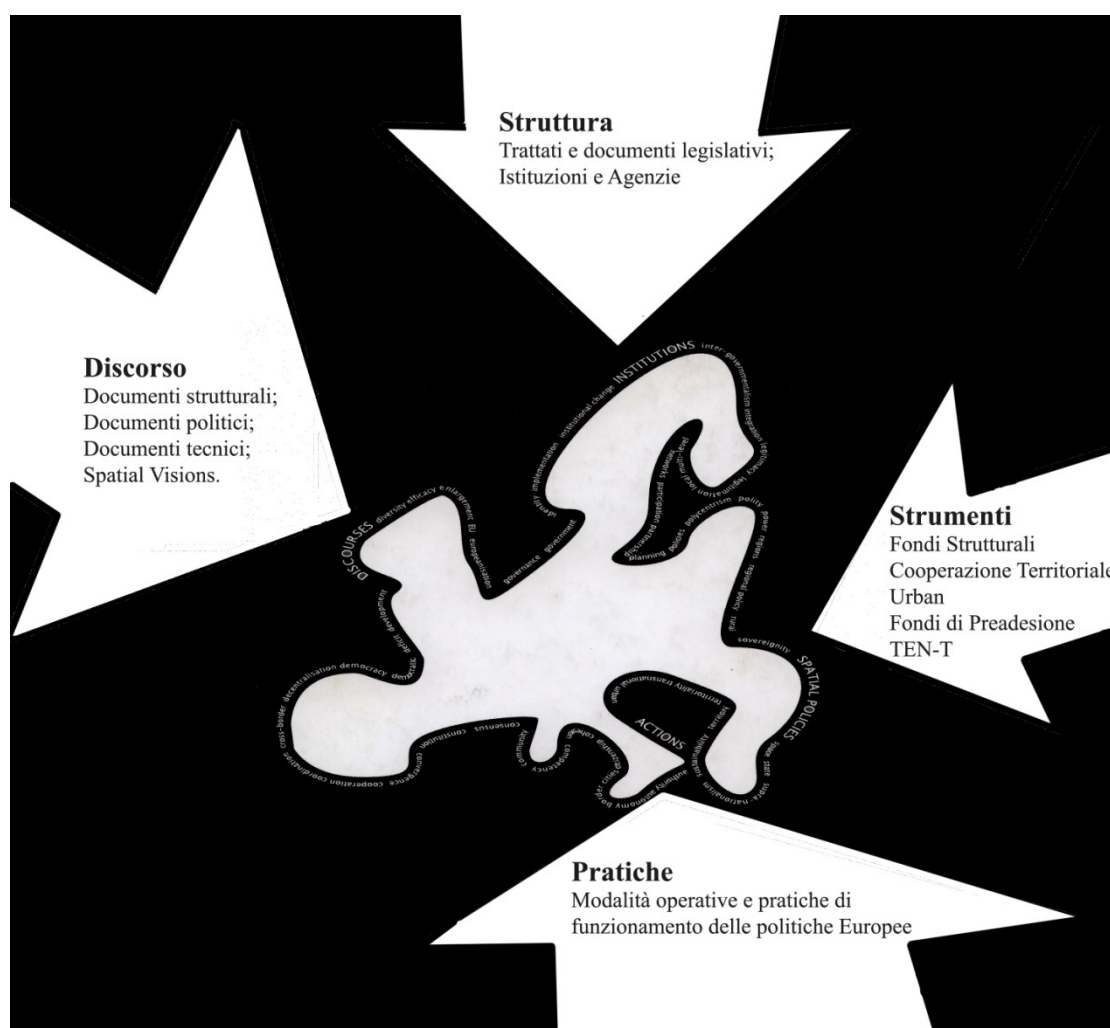


Figura 5.6: L'ologramma dello European spatial planning. (Fonte: elaborazione propria. Immagine centrale da: Doria e al. 2006)

Una rappresentazione della instabilità concettuale e operativa che impedisce di definire in maniera normativa la politica territoriale comunitaria sembra richiedere ulteriori sforzi interpretativi in grado finalizzati al recepimento della pluralità degli approcci esistenti. Per poter rappresentare le diverse facce dello European spatial planning, occorre dunque ricorrere ad un approccio pluralistico che, rinunciando alla tentazione di fornirne una definizione univoca e onnicomprensiva, si occupi invece di aprire finestre di analisi sulle numerose dimensioni che compongono tale ambito. A tal proposito, Doria e al. (2006: xv) paragonano lo European spatial planning ad un ologramma, “immagine virtuale in cui ogni singola dimensione sembra contenere l'intero significato senza essere però in alcun modo autosufficiente”. Lo sviluppo delle politiche territoriali comunitarie coinvolge infatti l'emergere di una molteplicità di ruoli e discorsi e un numero imprecisato di relazioni biunivoche fra trasformazioni istituzionali, discorsive, politiche e operative.

Le diverse dimensioni proprie dello European spatial planning di volta in volta prese in esame nei contributi precedenti non identificano dunque specifici domini analitici, ma altrettante “entrate” attraverso le quali è possibile esplorare l’ologramma dell’azione territoriale dell’UE nel tentativo di coglierne la complessa evoluzione dinamica (Figura 5.6). Tali dimensioni (struttura, discorso, strumenti, pratiche e dinamicità) sono le stesse identificate nel capitolo 4 fra le possibili chiavi di lettura dell’attività di governo del territorio in un determinato contesto nazionale. Occorre, però, non lasciarsi ingannare dall’apparente similitudine in quanto, se in un contesto nazionale di governo del territorio tali dimensioni presentano facce complementari e possono essere riferite ad una figura di insieme – anche grazie alla presenza di un apparato legislativo che fornisce legittimazione a tale figura – tale operazione risulta intrinsecamente fragile se riferita all’ambito dello European spatial planning⁷² (Doria e al., 2006). Come in un ologramma, ogni dimensione contiene l’insieme quasi completo delle informazioni, e funge da ingresso interpretativo di un oggetto che, per motivi strutturali (l’assenza di una definizione condivisa di European spatial planning, di competenze ben definite in materia etc.), non è mai possibile leggere nella sua interezza.

5.3.2.1 Struttura

Il processo di Integrazione europea ha portato allo sviluppo di uno scenario strutturale unico nel suo genere, facendo dell’UE uno dei più stimolanti progetti istituzionali del nostro tempo (Sbragia, 2002). Le peculiari caratteristiche istituzionali dell’Unione Europea risultano in particolari sistemi di funzionamento che non trovano riscontro in nessuna delle configurazioni istituzionali proprie degli stati nazionali. Tale situazione è resa ancor più complessa dall’assenza di competenze UE in ambito territoriale, facendo dello European spatial planning un ambito dai contorni confusi e difficilmente identificabili.

Nonostante l’assenza di una vera e propria istituzionalizzazione, si può però parlare di una sorta di “istituzionalizzazione informale” dello European spatial planning, basata sulla diffusione e sul consolidamento di un ampio insieme di idee, concetti, strumenti riferibili a – e identificabili con – una dimensione territoriale delle politiche comunitarie (Waterhout, 2008). L’assenza di linearità in tale contorto processo di maturazione che ha sfruttato di volta in volta la coincidenza di una serie di elementi favorevoli – il particolare contesto storico-politico, la presenza di personaggi particolarmente sensibili all’argomento in posizione chiave, etc. – ed è stato influenzato da una serie di innumerevoli elementi contestuali, ha dato così vita ad una peculiare configurazione strutturale caratterizzata da una serie di fondamenti legislativi di diversa natura e diretta da un elevato numero di soggetti indipendenti.

L’analisi della dimensione strutturale dello European spatial planning consente di esplorare il progressivo coinvolgimento territoriale dell’UE sia alla luce dell’evoluzione di quegli elementi che dell’azione UE costituiscono le basi legali, ossia i Trattati comunitari, i regolamenti e le direttive, sia in relazione alle numerose agenzie che, permanenti o di volta in volta istituite *ad hoc*, hanno contribuito a tale processo. Tramite tale analisi sarà altresì

⁷² E’ inoltre necessario sottolineare che, se è possibile applicare la prospettiva multi-dimensionale e la prospettiva dinamica individuate nel capitolo precedente allo European spatial planning, lo stesso discorso non vale per la multi-scalarità propria di un sistema di governo del territorio, essendo l’Unione Europea un organismo sovranazionale privo di sovranità territoriale. Allo stesso modo, ma per ragioni diverse più legate alla complessità eccessiva che sarebbe derivata da tale operazione, si è ritenuto di non appesantire l’analisi dello European spatial planning con l’aggiunta di una prospettiva multidisciplinare.

possibile rendersi conto più nitidamente dell'impatto dell'allargamento dell'Unione Europea sul processo di istituzionalizzazione dello European spatial planning.

5.3.2.2 Discorso

Come afferma Waterhout (2008: 189), è difficile individuare indicazioni comprensive circa lo sviluppo della dimensione discorsiva delle politiche territoriali comunitarie. Tale situazione è dovuta in parte all'eterogeneità della comunità epistemica che ruota intorno allo European spatial planning e alla frammentazione che ne caratterizza il lavoro. Il discorso alla base delle politiche territoriali comunitarie evolve dunque in maniera disgregata e complessa, sovente tramite l'apposizione di successive *storylines*, non ultime quelle riferite agli obiettivi di coesione e competitività (Waterhout, 2008: 100).

D'altro canto, percorrendo la storia dell'Unione Europea, è possibile mettere in evidenza numerosi sforzi messi in atto da diversi attori – in massima parte dalla Commissione e dagli Stati membri, ma in determinati casi anche dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni, dal Consiglio d'Europa etc. – finalizzati a catalizzare lo stato del dibattito sulla dimensione territoriale dell'UE in elaborati di diverso genere, documenti che hanno costituito le pietre miliari dell'evoluzione dello European spatial planning, dal rapporto Gendebien a Europa 2000, dallo SSSE alla Territorial Agenda, solo per citare i più importanti. Nonostante la parziale assenza di coerenza e la difficoltà di identificare un *fil rouge* che li accomuni, tramite l'analisi dell'evoluzione dei documenti comunitari e degli obiettivi delle politiche territoriali UE che di tali documenti dovrebbero costituire l'emanazione pratica, si cercherà di cogliere ciò che Boheme (2002) descrive come *processo ciclico di formazione del discorso*, e dunque la relazione biunivoca fra contesti nazionali e European spatial planning, cercando di ricondurre l'evoluzione dell'attività di governo del territorio nei contesti analizzati all'influenza del discorso comunitario e viceversa.

L'analisi della dimensione discorsiva dello European spatial planning verrà dunque sviluppata prendendo in esame i documenti prodotti in seno all'UE che contengono riferimenti relativi alla dimensione territoriale della politica comunitaria. In base alla loro natura è possibile distinguere tali documenti in documenti strutturali, documenti politici e documenti tecnici. I *documenti strutturali*, ossia quelli che, come ad esempio i Trattati comunitari, sono finalizzati alla definizione del quadro istituzionale/legislativo alla base delle politiche comunitarie e all'enunciazione degli obiettivi su cui si fonda l'integrazione Europea. I *documenti politici*, ovvero quei documenti prodotti dai diversi organismi dell'UE (Consiglio, Commissione, Parlamento etc.) che presentano contenuti più espressamente "politici" e di indirizzo, spesso declinando in maniera più specifica i macro-obiettivi dell'Unione enunciati nei trattati, e a loro volta possono costituire delle linee guida direttamente focalizzate su tematiche territoriali (come lo SSSE o l'Agenda Territoriale) oppure concentrarsi più nel dettaglio sulla promozione di determinate modalità procedurali (ad esempio il libro bianco sulla governance europea). I *documenti tecnici* infine si limitano a fornire analisi più prettamente "tecniche" su determinati aspetti dello sviluppo territoriale comunitario (anche se sovente, a partire da tali analisi, forniscono specifiche raccomandazioni politiche e scenari previsionali, come ad esempio i rapporti sulla coesione economica e sociale o determinati progetti sviluppati all'interno del programma ESPON). Infine, anche le successive *visioni* dello spazio europeo costituiscono una parte integrante della dimensione discorsiva dello

European spatial planning, influenzandone lo sviluppo in maniera decisiva tramite la visualizzazione grafica di determinate emergenze territoriali e l'affermazione di concetti, obiettivi e approcci politici⁷³.

5.3.2.3 *Strumenti*

A dispetto di una mancata formalizzazione, gli ultimi 20 anni sono stati caratterizzati da un crescente numero di politiche, interventi e azioni territoriali da parte dell'UE. Non sviluppandosi all'interno di una singola arena politica ma, al contrario, all'interno dei numerosi settori che caratterizzano l'attività di policy-making dell'UE, l'origine di tali azioni è frutto di complessi processi politici e istituzionali non immediatamente intuibili e i diversi strumenti che ne risultano sono sovente scarsamente complementari (Jensen & Richardson, 2002). L'insieme di tali politiche, programmi di intervento e azioni dirette che si è sviluppato nel corso degli anni, costituisce il "braccio operativo" dello European spatial planning, ossia l'insieme delle modalità tramite le quali l'UE interviene sui territori degli Stati membri per influenzarne lo sviluppo e perseguire gli obiettivi definiti dai Trattati.

Se da un lato la quantità di fondi che l'Unione ha stanziato per essere spesi direttamente sui territori degli stati membri dal 1988 (anno della riforma dei fondi strutturali) fino ad oggi è costantemente aumentata, facendo dei Fondi Strutturali il principale strumento di intervento territoriale dell'UE, l'Unione si è dotata di numerose altre iniziative e programmi, meno dotati finanziariamente, ma altrettanto importanti in un'ottica di sviluppo del territorio comunitario. Lo studio della dimensione strumentale dello European spatial planning si baserà dunque sulla disamina dei diversi strumenti promossi dall'UE, dai Fondi Strutturali al Fondo di Coesione, dalle Iniziative Comunitarie – con particolare attenzione a Urban e INTERREG - alle politiche trasportistiche, dalle politiche ambientali fino ai cosiddetti programmi di preadesione, nel tentativo di far luce sull'impatto dell'allargamento ad est sui diversi elementi che costituiscono il frammentario ambito operativo dello European spatial planning.

5.3.2.4 *Pratiche*

Data l'assenza di competenze territoriali legittime, le politiche e gli strumenti comunitari promossi in questo ambito richiedono un insieme di modalità operative particolari. A causa dell'assenza di qualsiasi forma di sovranità territoriale, la gestione di tutte le iniziative cofinanziate dai Fondi strutturali, delle iniziative comunitarie, della realizzazione delle reti transeuropee, ma anche la trasposizione di specifiche normative di natura ambientale nella legislazione nazionale sono infatti posti sotto la responsabilità degli Stati membri.

Il fatto che l'attuazione dei programmi di sviluppo regionale e di iniziativa comunitaria, una volta approvati e adottati dalla Commissione, sia di competenza di specifiche autorità di gestione nominate dagli stati membri, e che tali autorità siano poi incaricate di definire le azioni condotte grazie ai finanziamenti concessi ai programmi e di presiedere eventuali selezioni dei progetti per gli interventi proposti a bando, ha costretto la Commissione a

⁷³ Faludi e van der Valk (1994:67) spiegano come tali metafore spaziali possano rappresentare modelli di comprensione tramite il quale si utilizza l'esperienza di un dominio per strutturarne un altro, giocando un ruolo critico nella conoscenza e nell'azione umana grazie alla presentazione di quasi-logici quadri di associazioni (Shetter, 1993). Inoltre, il cosiddetto *posizionamento spaziale* di località e regioni è un'ulteriore effetto che sottolinea l'importanza di tali rappresentazioni (Waterhout e Zonneveldt, 2006).

impostare i programmi promossi secondo una serie di principi operativi che potessero contribuire a garantire un effettivo perseguimento delle priorità comunitarie tramite tali azioni. Nonostante lo scarso potere di gestione in fase di attuazione dei programmi la Commissione Europea ha cercato così di assicurarsi un forte controllo a monte dell'approvazione degli stessi, favorendo così l'introduzione delle priorità e dei principi comunitari all'interno dei diversi contesti territoriali. La *concentrazione* delle misure sugli [obiettivi prioritari](#) di sviluppo, la programmazione degli interventi in programmi pluriennali, il *partenariato* fra Commissione e autorità nazionali, regionali o locali dallo stadio dell'elaborazione fino all'attuazione delle misure e l'*addizionalità* delle risorse sono alcuni dei principi su cui si fonda l'azione dei fondi strutturali. Anche il Fondo di Coesione, seppur distribuito a livello nazionale, presenta determinati principi di funzionamento che contribuiscono a migliorarne l'efficacia in termini europei, così come le iniziative comunitarie, che si basano sulla promozione della cooperazione internazionale, su un maggior coinvolgimento bottom-up degli operatori locali e sul sostegno ad un partenariato reale tra tutte le parti interessate.

L'evoluzione della dimensione pratica dello European spatial planning contribuisce a mettere in evidenza come l'UE abbia di volta in volta cercato di ovviare allo scarso controllo sugli interventi promossi dai diversi Stati membri tramite i finanziamenti comunitari. E' inoltre interessante sottolineare come tali modalità operative, durante la loro applicazione da parte dei diversi soggetti territoriali all'interno degli stati membri, contribuiscano a promuovere una sorta di "capitale di innovazione" all'interno dei differenti contesti di governo del territorio (cfr. Janin Rivolin, 2008).

5.3.2.5 Dinamicità

Infine, anche per quel che riguarda lo studio dello European spatial planning si procederà ad un'analisi dinamica dell'evoluzione delle varie dimensioni, in modo tale da esplicitare l'impatto del variare delle condizioni contestuali, non ultimo il recente allargamento dell'UE. L'adozione di una prospettiva dinamica nello studio dell'evoluzione della politica territoriale comunitaria consente di prendere in esame le modalità di evoluzione delle diverse dimensioni della stessa, dal peculiare processo di istituzionalizzazione informale dell'intervento dell'UE in ambito territoriale, alla complessa evoluzione e sovrapposizione di concetti e obiettivi che ne caratterizzano la dimensione discorsiva, alla progressiva introduzione di strumenti di intervento finalizzati al perseguimento di determinate priorità comunitarie, fino alle soluzioni pratiche studiate per favorire l'implementazione delle politiche all'interno dei diversi contesti nazionali. Tale approccio consente inoltre l'individuazione dei legami che intercorrono all'interno della complessa compenetrazione fra le diverse dimensioni dell'ologramma dello European spatial planning (Doria e al. 2006), favorendo una comprensione delle relazioni multilaterali che intercorrono all'interno di tale ambito, ad esempio, fra evoluzione della dimensione discorsiva e progressivo consolidamento istituzionale, o fra la definizione di obiettivi e priorità territoriali, la traduzione degli stessi in termini di strumenti operativi e i processi di implementazione di tali strumenti. Allo stesso modo, tramite un'analisi caratterizzata da elevata profondità, si ritiene di poter intuire legami che intercorrono tra i successivi allargamenti territoriali dell'Unione e le risposte di natura maturate in seno allo European spatial planning – in termini di evoluzione della dimensione discorsiva alla base di tale ambito, del concepimento di specifici strumenti di intervento territoriale etc. – e di

giungere ad analizzare l'impatto dell'allargamento ad est sia in relazione alle peculiari caratteristiche dei nuovi paesi sia in riferimento al modello di allargamento promosso dall'Unione.

5.3.3 European spatial planning: un modello interpretativo

Gli ambiti appena descritti rappresentano solamente alcuni dei possibili modi utilizzabili nel tentativo di mettere ordine all'interno del complesso ologramma della politica territoriale comunitaria (Doria e al., 2006) e non devono essere intesi come dimensioni perfettamente complementari che concorrono a formare una figura definita. Piuttosto si tratta di punti di partenza di altrettanti "percorsi di esplorazione" di una figura estremamente difficile da comprendere nella sua interezza, privilegiati luoghi di osservazione utili ad elaborare riflessioni sulle peculiari modalità di evoluzione e funzionamento dello stesso. Senza dunque pretendere di fornire una rappresentazione comprensiva dello European spatial planning, tali dimensioni sono utilizzate per comporre un modello interpretativo utile a rappresentare graficamente particolari caratteristiche dell'evoluzione della dimensione territoriale delle politiche comunitarie dal dopoguerra ad oggi, nel tentativo di mettere in evidenza le dinamiche evolutive interne ed esterne (vedi figura 5.7). Tale modello interpretativo costituirà inoltre la base dell'analisi dell'impatto dell'allargamento ad est sullo European spatial planning, che costituirà l'argomento principale presentato nel capitolo 13.

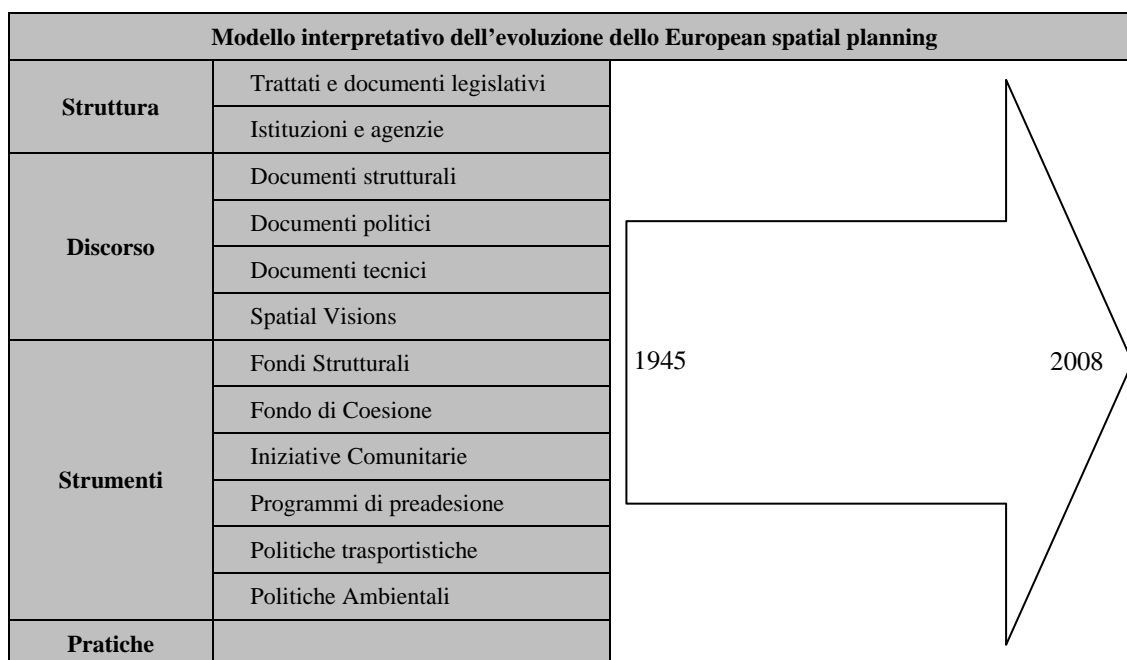


Figura 5.7: Evoluzione dello European spatial planning: un modello interpretativo. (Fonte: elaborazione propria)

6. Governance multi-livello e europeizzazione

Gli sviluppi dell'Unione Europea dell'ultimo ventennio hanno ravvivato il dibattito circa le conseguenze dell'integrazione europea in termini di autorità degli Stati che ne fanno parte. Nonostante diversi sostenitori di una teoria di governance stato-centrica affermino come la crescente integrazione non metta in discussione l'autonomia degli Stati membri, ritenendo anzi che la sovranità nazionale risulti in qualche modo rafforzata dalla partecipazione all'UE¹, un sempre maggiore numero di studiosi è portato a credere che l'integrazione abbia modificato irrimediabilmente la governance europea, ridefinendo progressivamente i rapporti fra le differenti strutture governative e portando alla diffusione di autorità e competenze fra i diversi livelli territoriali, da quello sovranazionale a quello locale (Hooghe & Marks, 2001). Se tale opinione è difficilmente confutabile in relazione a quegli ambiti di attività nei quali l'UE detiene una qualche competenza in autonomia o in condivisione con gli Stati membri, più controverso è invece dimostrare come l'UE detenga una qualche influenza su ambiti politici per i quali non detiene alcuna competenza – come ad esempio il governo del territorio – e come anche in tali ambiti sia possibile osservare l'emergere di strutture di governance peculiari che contribuiscono ad una distribuzione di competenze e responsabilità ai vari livelli fermo restando la sovranità formale saldamente nelle mani dei governi nazionali.

Il presente capitolo si propone di ricostruire le modalità di integrazione europea che hanno portato al consolidamento della forte interconnessione che caratterizza lo scenario di governance multi-livello dell'emergente Euro-polity (Marks e al., 1996) (§6.1). All'interno dell'analisi di tale complesso processo, particolare attenzione viene attribuita al concetto di europeizzazione – ossia quel processo di evoluzione reciproca degli ambiti delle politiche afferenti al contesto comunitario e alle diverse realtà nazionali all'interno della governance multi-livello – e in particolare ai meccanismi di funzionamento di tale processo nelle fasi ascendente e discendente dell'integrazione europea (§6.2). Nel tentativo di fornire un quadro utile all'analisi dell'evoluzione del governo del territorio e dello European spatial planning nell'allargamento, quest'ultimo viene infine interpretato come “finestra politica” capace di catalizzare i cambiamenti all'interno del processo incrementale di europeizzazione (§6.3).

6.1 Integrazione europea e governance multi-livello

L'UE costituisce un esperimento di coordinamento interstatale e di ingegneria istituzionale senza precedenti. Il processo di integrazione che ne è alla base è evaso dai contorni di volta in volta attribuitigli dai successivi tentativi di definirne caratteristiche e destinazione finale, e tuttora mantiene un forte carattere open-end (Hooghe & Marks, 2001:35).

¹ Tale corrente di pensiero sostiene che il processo di integrazione europea sia imperniato esclusivamente su negoziati nei quali i governi nazionali non sono mai obbligato ad andare contro la propria volontà politica, stabilizzandosi così sul minimo comun denominatore di accordo fra i diversi stati (Hoffmann, 1982; Garrett, 1992, 1995; Millward, 1992, Caporaso & Keller, 1995; Caporaso, 1998; cit. in Hooghe & Marks, 2001).

Nata quale meccanismo di cooperazione economica, l'UE si è progressivamente consolidata in un contesto politico unico nel suo genere che comprende e intreccia tutti i livelli territoriali. Nel comprendere le caratteristiche e le dinamiche alla base del progetto europeo, gli esperti hanno assimilato l'UE ora agli esistenti regimi internazionali intergovernativi ora ad un regime domestico federale (Hooghe & Marks, 2001). Quale che sia la definizione più adeguata a rappresentare il frutto del processo di integrazione europea, il valore epocale dei passaggi compiuti dall'UE negli ultimi trent'anni è innegabile. L'ambito di interesse e la profondità dell'attività di policy-making dell'Unione sono cresciuti esponenzialmente, man mano che l'UE completava il Mercato Unico nel 1993 e dava vita all'Unione Economica e Monetaria nel 1999. A tali riforme sono coincisi importanti cambiamenti nei processi decisionali. L'Atto Unico Europeo (1986) ha introdotto infatti il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei Ministri, mentre il Trattato di Maastricht (1993) ha garantito al Parlamento una sorta di veto su determinati ambiti della legislazione europea tramite il principio di co-decisione, poi esteso dal Trattato di Amsterdam (1999) alla maggior parte delle aree politiche comunitarie, ad eccezione dell'Unione Economica e Monetaria.

Nonostante il raggiungimento dei risultati descritti, l'UE intesa come contesto di policy-making è però caratterizzata da un estremo grado di incertezza. In particolare, il rifiuto della Costituzione Europea da parte di Francesi e Olandesi ha messo in discussione in maniera aperta gli obiettivi e il significato del processo di integrazione (Laffin & Mazey, 2006). Ciò mette in luce le modalità prettamente pragmatiche secondo le quali il processo di integrazione europea è organizzato, sottolineando nuovamente l'assenza di una visione prospettica a fornire una qualche legittimazione. D'altro canto, l'abbandono della Costituzione e le successive difficoltà che, fra le altre cose, hanno accompagnato il negoziato circa le Prospettive Finanziarie per il periodo di programmazione 2007-2013, hanno contribuito a svelare l'atteggiamento dei diversi stati membri verso il futuro dell'integrazione europea. Waterhout (2008) nota come questi ultimi si trovino ai ferri corti su due modelli conflittuali. Da una parte alcuni stati membri, Francia e Germania in testa, prendono le difese del cosiddetto *European model of society*², ossia il mantenimento dello stato di welfare e delle misure di protezione sociale, oltre che di determinate misure protezionistiche a sostegno dell'economia. Dall'altra, il governo inglese, supportato da olandesi e svedesi promuove un modello più liberale, che gode inoltre dell'appoggio di alcuni nuovi stati membri.

La contraddittorietà di un quadro caratterizzato da risultati straordinari alternati a momenti di evidente empassa contribuisce a complicare il dibattito circa il reale significato del processo di integrazione europea all'interno dell'architettura politica dell'UE e delle conseguenze di quest'ultimo per l'autonomia e l'autorità politica degli stati nazionali che la compongono. Diversi autori hanno cercato di rispondere a tali quesiti, di volta in volta presentando l'ordine politico comunitario sotto diverse prospettive. Le considerazioni maturate possono essere riassunte in due posizioni principali e alternative che descrivono la struttura di governance dell'UE in un'ottica ora stato-centrica ora multi-livello (Hooghe & Marks, 2001).

L'assunto alla base del concetto di governance stato-centrica, ad opera di numerosi autori *intergovernamentalisti* (Hoffmann 1982; Taylor 1991, 1997; Moravcsik, 1991, 1993, 1998; Garrett, 1992, 1995), risiede nella convinzione che il processo di integrazione europea non sia

² Cfr. Faludi, 2007

in alcun modo incompatibile con la completa autonomia degli Stati membri e che la sovranità di questi ultimi sia preservata o addirittura rafforzata dalla partecipazione all'UE. In tale modello i governi nazionali assumono il ruolo di decisori ultimi e devolvono autorità molto limitata alle istituzioni sovranazionali, solo al fine di ottenere risultati specifici. Il processo di integrazione è considerato un insieme di contrattazioni fra paesi all'interno del quale nessun governo è costretto ad integrarsi in misura maggiore di quanto desideri realmente. Il ruolo delle istituzioni sovranazionali è perciò semplicemente quello di facilitare gli accordi fra i diversi stati fornendo informazioni altrimenti difficilmente condivisibili, e l'esito politico dell'UE riflette gli interessi e il potere dei diversi Paesi senza alcuna influenza indipendente della struttura sovranazionale³. In quest'ottica, nessuno Stato è costretto ad approvare decisioni ritenute inaccettabili e ognuno di essi mantiene un controllo individuale sugli esiti del processo di integrazione. Infine, i governi nazionali sono considerati l'unico riferimento delle rispettive arene politiche domestiche, e sono dunque sottoposti a pressioni politiche maturate e localizzate esclusivamente all'interno dei confini nazionali⁴.

L'alternativa principale al modello stato-centrico è costituita dalla governance multi-livello (Scharpf, 1994, 2001; Marks, 1992, 1993; Sbragia, 1992; Hooghe 1995, 1996; Risse-Kappen, 1996, Hooghe & Marks, 2001; Benz, 2002). Con il termine governance multi-livello si intende "la dispersione di potere decisionale attraverso molteplici livelli territoriali" (Hooghe & Marks, 2001: xi, traduzione), quale risultato di due peculiari processi che hanno caratterizzato la seconda metà del secolo scorso: da un lato l'integrazione che ha trasferito competenze in numerosi ambiti decisionali dagli Stati membri alle istituzioni comunitarie e dall'altro quel processo di regionalizzazione che in numerose nazioni europee ha portato alla devolution dell'autorità politica verso i livelli di governo sub-nazionali (cfr. Hooghe & Marks, 2001; Brenner, 1999, 2004). Le teorie di governance multi-livello definiscono l'integrazione europea come un processo di definizione di un sistema politico ("a polity-creating process". Hooghe & Marks, 2001: 2) all'interno del quale autorità e attività di policy-making sono suddivise fra molteplici livelli di governo, da quello sovranazionale a quello locale. In breve, questo implica una variazione del *locus* del controllo politico, in seguito alla quale la sovranità nazionale risulta diluita all'interno di processi decisionali collettivi che coinvolgono, oltre agli stati nazionali, organismi istituzionali autonomi e semi-autonomi a livello comunitario. Tale modello non nega il ruolo dei governi nazionali in seno all'UE, ma afferma come questi non detengano alcun monopolio né sull'attività politica comunitaria né sul processo di definizione degli interessi domestici. Secondo tale approccio, le istituzioni europee detengono un'influenza indipendente non riconducibile al ruolo di "agenti degli esecutivi nazionali" (Hooghe & Marks, 2001: 4, traduzione), rendendo dunque necessario considerare il ruolo indipendente degli attori sovranazionali e subnazionali nell'attività politica dell'UE⁵.

Le descritte divergenze di opinione circa la distribuzione di autorità decisionale in seno all'Unione possono essere ricondotte all'impossibilità di osservare i processi in atto con la

³ Questo non significa che il processo di policy-making sia determinato in ogni dettaglio dai governi nazionali, ma soltanto che l'attività di policy-making dell'UE segue i risultati delle contrattazioni fra i diversi Paesi.

⁴ Alla contrattazione dei diversi Stati in sede europea si aggiungono quindi altrettante arene nazionali autonome che ospitano i processi di definizione degli interessi che i governi dei vari Paesi propongono al tavolo comunitario.

⁵ In tale prospettiva, le diverse arene politiche nazionali sono viste come un unico insieme di attori interconnessi che operano e dialogano ad una serie di livelli diversi, con i governi nazionali che cessano di costituire elementi di collegamento privilegiati fra le arene domestiche e l'attività politica comunitaria.

necessaria profondità temporale. In ogni caso, Hooghe & Marks (2001) hanno dimostrato come in nessun ambito politico l'influenza nazionale sia aumentata nel corso degli ultimi 60 anni, ed è verosimile supporre che la seconda metà del XX secolo sarà ricordata come un importante spartiacque nell'evoluzione dell'assetto politico del continente europeo. Se infatti la progressiva messa in discussione del monopolio degli Stati quali "contenitori" del potere decisionale è un fenomeno di carattere globale, in nessun luogo tale processo ha portato al consolidamento di un sistema simile a quello che caratterizza oggi l'Unione Europea.

In conclusione, sia esaminando i diversi ambiti politici sia analizzando le differenti realtà nazionali, è impossibile non imbattersi in una serie di elementi che indicano la dispersione dell'autorità decisionale al di fuori dei governi centrali e il progressivo intreccio della sovranità degli stati membri all'interno di un sistema politico multi-livello (Hooghe & Marks, 2001) caratterizzato dall'azione di un crescente numero di attori subnazionali e sovranazionali. Di seguito vedremo come la fitta rete di influenze e relazioni che caratterizzano tale peculiare sistema politico provochi importanti conseguenze sia sull'attività di policy-making a livello comunitario sia all'interno dei diversi contesti domestici.

6.2 Europeizzazione come processo biunivoco

Il processo di integrazione europea ha dunque contribuito al consolidamento di uno specifico sistema politico multi-livello caratterizzato dalla dispersione di competenze fra istituzioni intrecciate ma indipendenti, all'interno del quale i Paesi membri non rappresentano un nesso privilegiato fra politica nazionale e sovranazionale, costituendo soltanto uno dei molteplici attori politici. Il modello di governance multi-livello alla base del funzionamento di tale sistema politico è però tutt'altro che codificato in termini specifici e immutabili. Al contrario, l'UE intesa come contesto di policy-making è caratterizzata da un estremo grado di incertezza, e la governance multi-livello rappresenta una configurazione in equilibrio instabile anche a causa della mancanza di un quadro costituzionale definito e di un consenso diffuso sugli obiettivi dell'integrazione (Waterhout, 2008). Ne risulta che anche l'assegnazione di competenze fra i diversi attori nazionali e sovranazionali non sia univocamente condivisa, ma definita all'interno di un sistema politico in continua evoluzione, all'interno del quale l'interazione fra i diversi attori coinvolti (istituzioni comunitarie, Stati membri, attori subnazionali) va ad incidere sia sulla realtà sovranazionale sia sui diversi Stati membri.

Tale fenomeno di reciproca contaminazione è definito *europeizzazione*, ad indicare quel processo di istituzionalizzazione specificatamente connesso al processo di integrazione alla base dell'UE. Il termine europeizzazione non ha però un significato univoco, ed è stato di volta in volta utilizzato per descrivere una varietà di fenomeni e processi di cambiamento (Featherstone, 2003; Lenschow, 2006; Olsen, 2002). Seguendo Radaelli (2004), tale concetto supera le teorie dell'integrazione europea e della governance richiamando l'attenzione su un set di puzzle post-ontologici che si basano sul processo di integrazione in corso non riferendosi tanto alle ragioni alla base dell'integrazione stessa, ma piuttosto all'impatto di tale processo sui contesti domestici e sulla realtà comunitaria. Se dunque le teorie dell'integrazione europea si concentrano principalmente sulle dinamiche che regolano il precario equilibrio in atto fra poteri e competenze di UE e stati membri (Borzell, 2004), gli studi relativi all'europeizzazione appaiono più interessati all'adattamento alla (e della)

dimensione europea all'interno di tale equilibrio. Nel tentativo di operare una definizione specifica di europeizzazione, i diversi autori si sono concentrati ora "sull'emergere e lo sviluppo di peculiari strutture di governance a livello europeo" (Risse e al. 2001:3, traduzione), ora sull'adattamento dei contesti domestici (Cowles e al. 2001), spingendo Olsen (2002: 944) ad affermare come con europeizzazione si intenda un insieme di tentativi di costruire modelli interpretativi che spostino l'attenzione da percorsi unidirezionali causa-effetto a un approccio basato sul mutuo adattamento e la co-evoluzione (cfr. Gualini, 2003). Partendo da tali considerazioni, Radaelli (2004: 3, traduzione) definisce l'europeizzazione come:

un processo di a) costruzione, b) diffusione e c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi politici, stili, "modi di fare le cose", credenze condivise e norme che vengono definite e consolidate all'interno del processo politico UE e incorporati nelle logiche del discorso, delle strutture politiche e delle politiche pubbliche a livello domestico (nazionale e subnazionale).

Tale definizione è fondata su una concezione interattiva di europeizzazione, che non è più vista come processo unidirezionale di "reazione all'Europa" (Salgado & Woll, 2004:4, traduzione), ma supera la concezione statica e meccanicistica di impatto lineare top-down sui sistemi domestici (Radaelli, 2004), per passare ad un'analisi di percorsi di adattamento complessi e di logiche interattive di co-evoluzione (Gualini, 2003; Megie & Ravinet, 2004).

Il concetto di europeizzazione non indica dunque un fenomeno in sé, né consiste in una soluzione teorica dotata di un proprio vocabolario, ma è piuttosto un tentativo di utilizzare concetti e teorie proprie degli studi politici per comprendere determinati processi (Featherstone & Radaelli, 2003). Tale concetto rappresenta dunque un particolare approccio a un problema, "una causa in cerca di un effetto" (Goetz, 2001), non l'*explanans* (ossia il fenomeno che serve a spiegare le variabili dipendenti), ma l'*explanandum* (cioè il problema che deve essere spiegato) (Gualini, 2003). La domanda a cui si vuole rispondere non è dunque se una nazione si stia o meno "europeizzando", ma quali siano le caratteristiche delle dinamiche verticali (UE \leftrightarrow contesti domestici) e orizzontali (socializzazione di attori domestici all'interno di un quadro normativo e cognitivo fornito dall'UE) che legano UE e contesti domestici in relazioni biunivoche. In tale ottica, il termine europeizzazione non sottintende alcuna indicazione circa la convergenza dei contesti analizzati⁶.

Riassumendo, l'europeizzazione non rappresenta una nuova teoria volta a descrivere i risultati dell'integrazione europea, ma si tratta del tentativo di analizzare in forma problematica l'impatto dei processi di reciproca influenza che intercorrono fra UE e stati membri sul consolidamento di determinati concetti, regole e modalità operative a livello comunitario e domestico. Quanto detto finora non fornisce però ancora alcuna informazione circa le effettive modalità di funzionamento del processo di europeizzazione. Al fine di analizzare la reale natura di tale fenomeno è dunque necessario far luce sui vari meccanismi che ne sono alla base.

⁶ Nonostante diversi autori sostengano come una l'analisi dell'europeizzazione debba occuparsi dell'impatto omogeneizzante dell'UE sull'attività degli stati membri (Page, 2003), Radaelli (2004) afferma infatti come vi sia una sostanziale differenza fra europeizzazione e impatto uniformante dell'UE, e di come esista un maggior numero di elementi a riprova di un impatto variegato e differenziato dell'UE sui vari contesti piuttosto che a supporto di una loro convergenza.

6.2.1 Meccanismi di europeizzazione nell'integrazione europea

Lenschow (2006) suggerisce come il processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi politici e modi di fare le cose (Radaelli, 2004) sia all'interno della sfera comunitaria sia nelle logiche istituzionali, discorsive e politiche domestiche, possa essere interpretato come un processo circolare caratterizzato da continue relazioni del tipo "contesti domestici → Unione Europea → contesti domestici" sottolineando una forte relazione biunivoca fra UE e Stati membri nella definizione, diffusione e interpretazione di quelle norme che sono alla base della cosiddetta "identità europea" (Knill & Lehmkuhl, 1999), rimarcando il ruolo cruciale del processo di europeizzazione quale "principale cinghia di trasmissione del processo di integrazione europea" (Borzel e Risse, 2000: 1-3).

In tale ottica, un discreto numero di autori trattano l'europeizzazione come un processo di governance (Bache, 2003; Gualini, 2003; Kohler-Koch & Eising, 1999; Scharpf, 1999), ancorando le proprie analisi al sistema politico multi-livello dell'UE che abbiamo introdotto nel paragrafo precedente e sottolineando come tale processo contribuisca a modificare progressivamente le strutture di governance nei diversi stati membri e a livello comunitario. Tale concezione è ulteriormente articolata da coloro i quali enfatizzano in maniera maggiore il legame tra europeizzazione e istituzionalizzazione, definendo appunto quest'ultima come l'emergere di peculiari strutture di governance in risposta a stimoli maturati in seno all'interazione fra sfera domestica e sfera comunitaria (Cowles e al. 2001). Tali stimoli possono esistere in presenza o meno di competenze specifiche dell'UE in un determinato ambito o dell'esistenza di un determinato settore di politiche UE, configurarsi come pressioni di adattamento (Bozel & Risse, 2003) o maturare all'interno di processi di socializzazione intorno a determinate sfere politiche (Jacquot & Woll, 2003, Thatcher, 2004).

Partendo da un approccio simile, Conzelmann (1998) definisce le modalità secondo le quali gli ambiti politici a livello domestico e comunitario interagiscono, sostenendo che la presenza di un sistema di governance multi-livello influenza l'evoluzione delle politiche secondo due approcci distinti basati sul *conflitto* e sulla *conoscenza*, facenti leva su due insiemi di variabili differenti, rispettivamente *potere e preferenze* e *conoscenza e informazione*. Conzelmann (1998) sostiene come *potere e preferenze* e *conoscenza e informazione* degli attori che influiscono sul processo di policy-making siano fortemente imbrigliate all'interno della governance multi-livello e come il crescente intreccio di contesti domestici e realtà comunitaria abbia un impatto molto forte su tali variabili. Seguendo tale approccio, si cercherà di far luce sull'essenza delle fasi ascendente e discendente del processo di europeizzazione all'interno della governance multi-livello o, in altri termini, sui processi di uploading e downloading delle politiche comunitarie (Borzel, 2002).

6.2.1.1 Fase discendente: l'influenza della dimensione europea nei contesti domestici

Diversi autori affermano come la principale caratteristica del processo di europeizzazione sia costituito dall'istituzionalizzazione di una dimensione europea all'interno dei contesti politici domestici, ossia dall'accettazione e traduzione di norme, concetti e modalità operative di matrice comunitaria all'interno del discorso, delle politiche e delle pratiche nei diversi Stati membri (Waterhout, 2008). La fase discendente del processo di europeizzazione descrive

l'adozione da parte degli stati membri delle regole comunitarie, dove con “regole” si intende un ampio insieme di elementi e strutture formali e informali, mentre il termine “adozione” si riferisce a tre differenti fenomeni identificati all'interno della letteratura sulle istituzioni internazionali: adozione formale, comportamentale, e discorsiva⁷ (Schimmelfenning & Sedelmeier 2005:8).

Appoggiandoci a ciò che Healey (2006) afferma circa i processi di istituzionalizzazione, è possibile identificare in regolamenti, risorse e idee i principali fattori capaci di attivare processi di europeizzazione dei contesti domestici. Nonostante sia possibile operare una distinzione analitica fra tali fattori, è importante sottolineare come essi agiscano per lo più in maniera contemporanea e sovrapposta, supportando congiuntamente i processi alla base dei cambiamenti in atto. Tuttavia, è possibile ricondurre gli stessi a specifici “meccanismi” che caratterizzano quel processo che abbiamo definito come *fase discendente del processo di europeizzazione*. Tali meccanismi – condizionalità e socializzazione – sono direttamente riferibili alla distinzione fra gli approcci *conflict-based* e *knowledge-based* introdotti in precedenza (Conzelmann, 1998), oltre che ordinabili in relazione al grado coercitivo sottointeso e alla sfera all'origine del processo di cambiamento (figura 6.1).


Approccio/Variabili	Meccanismo	Grado coercitivo	Sfera all'origine del cambiamento
Conflitto – Potere e preferenze	Condizionalità (rules conditionality)	 Hard	UE
	Condizionalità (external incentives)		UE
Conoscenza – Conoscenza e informazione	Socializzazione (Social learning)		UE
	Socializzazione (Lesson drawing)		Domestica

Figura 6.1 *Fasce discendente dell'integrazione europea: meccanismi di europeizzazione.* (Fonte: elaborazione propria)

Il processo di *condizionalità* agisce principalmente sulle variabili di potere e preferenze, e influenza i contesti domestici secondo meccanismi di *rules conditionality* e di *external incentives*. I meccanismi di *rules conditionality* seguono una logica consequenziale che si basa sulla predisposizione di sanzioni in relazione alla mancata adozione di determinate “regole” da parte degli Stati membri. Tale modello riguarda principalmente le aree per le quali l'UE ha competenza legislativa, e per le quali può pretendere l'adozione di determinate leggi, di regolamenti e provvedere all'applicazione di sanzioni in caso contrario. Anche il recepimento dell'*acquis communautaire* rientra a buon diritto all'interno di tale ambito, in quanto l'UE ha la possibilità di minacciare l'interruzione dei negoziati di adesione in caso di negligenza da parte degli Stati membri. Il Modello degli *external incentives* è invece guidato dalla predisposizione di ricompense in relazione a determinate azioni compiute a livello domestico. In tale processo, l'UE definisce l'adozione di determinate logiche quale condizione necessaria per ottenere determinati benefici, operando in tal modo un tentativo di influenzare le logiche costi-benefici degli attori domestici e stimolare così l'adozione di particolari norme⁸.

⁷ Tutti e tre i differenti tipi di “adattamento” possono portare ad un “istituzionalizzazione” della dimensione comunitaria nel contesto domestico, e cioè alla produzione di percorsi di adattamento di regole, discorsi, strumenti e pratiche a livello domestico (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005:8).

⁸ I programmi di preadesione dell'allargamento costituiscono un classico esempio di external incentives model.

Esistono inoltre due meccanismi che possiamo definire di *socializzazione*, che possono essere descritti attraverso i modelli di *social learning* e *lesson drawing* e seguono logiche di appropriatezza basate su variabili di conoscenza e informazione. Il modello *social learning* si basa sull'adattamento di determinate prospettive domestiche a quella comunitaria in seguito alla progressiva persuasione degli attori domestici da parte dell'UE circa la legittimità e l'appropriatezza delle regole promosse. Il modello *lesson drawing* ha caratteristiche molto simili, e differisce dal precedente in quanto il processo di adozione delle regole comunitarie è indotto direttamente dagli attori domestici e non presuppone alcuna pressione persuasiva da parte dell'UE, in quanto tali attori reputano utile l'applicazione di tali regole in relazione a bisogni e sfide domestiche. I meccanismi di socializzazione considerano l'UE come un'organizzazione definita da un insieme specifico di valori e norme e da un numero variabile di comunità di soggetti all'interno delle quali è possibile lo scambio di informazioni che possono contribuire a mutare le logiche di azione degli attori domestici. Le cosiddette comunità epistemiche sono appunto uno dei veicoli principali alla base di tali meccanismi.

6.2.1.2 Fase ascendente: la formazione della realtà comunitaria

Dopo aver esaminato i principali meccanismi che ne caratterizzano la fase discendente, è interessante ora soffermarci sulla *fase ascendente del processo di europeizzazione* e, più nel dettaglio, su quali siano i principali meccanismi che influenzano i processi di policy-making a livello comunitario. Anche in questo caso è possibile riferire i meccanismi identificati ai due insiemi principali di variabili individuati da Conzelman (1998), ossia potere e preferenze e conoscenza e informazione (figura 6.2). Pallagst (2006:263) reinterpreta tale dicotomia alla luce di due “modelli esplicativi metateorici” appartenenti alla teoria delle relazioni internazionali che non sono mutualmente esclusive ma complementari: l'approccio razionalista e l'approccio costruttivista (Pollack, 2001; Winn, 1998; Jachtenfuchs, 2002; cit. in Pallagst, 2006).


Approccio/Variabili	Meccanismo	Grado coercitivo	Sfera all'origine del cambiamento
Conflitto – Potere e preferenze	Contrattazione/negoziato	 Hard Soft	Istituz comunitarie Stati membri Paesi candidati
Conoscenza – Conoscenza e informazione	Socializzazione		Comunità epistemiche Policy networks

Figura 6.2 Fasce ascendente dell'integrazione europea: meccanismi di europeizzazione. (Fonte: elaborazione propria)

Il primo descrive l'evoluzione dell'attività di policy-making a livello comunitario a meccanismi di *contrattazione/negoziato* tipici di quella sfera che Conzelmann (1998) ha definito del conflitto. All'interno di tali processi, il fattore cruciale da tenere in considerazione è costituito dall'influenza di costi e benefici sulla determinazione delle preferenze dei diversi attori coinvolti (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2002) e dal potere negoziale di questi ultimi in sede di contrattazione. Tale sfera riferisce la fase ascendente dell'europeizzazione ad un processo di graduale istituzionalizzazione formale influenzato dalle prospettive di diverse categorie di attori guidati da motivazioni differenti e dotati di diverso potere negoziale: gli Stati membri, le istituzioni comunitarie e i paesi candidati (Pallagst, 2006).

La prospettiva costruttivista considera invece l'evoluzione istituzionale in senso più ampio, e parte dal presupposto che i cambiamenti di regole, norme e comportamenti al livello comunitario passa attraverso complessi processi di formazione discorsiva che si basano sulle variabili di conoscenza e informazione individuate da Conzelmann (1998). In questo caso l'emergere di nuovi elementi e informazioni che derivano da variazioni del contesto comunitario è reinterpretato in seno a processi di *socializzazione* più profondi all'interno di comunità epistemiche e policy networks (Faludi, 2002; Bohme, 2002, Pallagst, 2006) e dell'influenza di tali processi di socializzazione sul processo di policy-making. Comunità epistemiche e policy networks sono insieme fortemente interconnessi, con la prima categoria che aggiunge la dimensione della conoscenza al concetto di network e si riferisce ad "un insieme di professionisti dotati di competenze e expertise riconosciute all'interno di un particolare ambito, oltre che il diritto a rivendicare la rilevanza in termini di politiche della propria conoscenza all'interno di tale ambito" (Haas, 1992: 3, traduzione). Tale meccanismo si basa dunque sul concetto di "evidence-based policy", e cioè sulla necessità da parte di uno specifico policy-network di avvalersi di un contributo specialistico (fornito appunto da una comunità epistemiche) al fine di formulare una decisione⁹. Abbiamo visto nel capitolo precedente come la Commissione Europea ricorra sovente a tale meccanismo, provvedendo alla continua formazione di coalizioni di esperti in comitati autonomi e semi-autonomi a supporto del processo politico (Richardson, 2001; Pollack, 2001).

Come già per i fattori di europeizzazione dei contesti domestici, è possibile ordinare tali meccanismi in relazione al loro grado di coercizione, che è maggiore all'interno dei processi di contrattazione fra i diversi paesi (con gli Stati membri che detengono un potere negoziale superiore rispetto ai paesi candidati) ed è inferiore nei meccanismi che si basano su conoscenza e informazione. Infine, anche nel caso dei meccanismi alla base della fase ascendente del processo di europeizzazione non è possibile operare una vera e propria distinzione in termini operativi, in quanto essi sovente si sovrappongono e concorrono contemporaneamente all'evoluzione della dimensione comunitaria.

6.3 L'allargamento come "finestra di opportunità"

Si è detto come il concetto di europeizzazione stia a descrivere una serie di processi che producono progressivi cambiamenti all'interno della dimensione discorsiva, strutturale e operativa, sia all'interno dei contesti domestici, sia nella sfera comunitaria, a causa della rete di reciproche relazioni fra UE e Stati membri all'interno della governance multi-livello. Tali processi di cambiamento non assumono un andamento regolare e costante nel tempo, ma rispondono ad una molteplicità di fattori esogeni ed endogeni e avvengono in concomitanza con l'apertura di specifiche "finestre" che coincidono con il verificarsi di particolari avvenimenti politici (Buitelaar e al., 2007). Ispirandosi al lavoro di Buitelaar e al. (2007), Waterhout descrive come i processi descritti presuppongano il susseguirsi di una serie di elementi critici. Un primo *momento critico* ha luogo in concomitanza con la messa in

⁹ Secondo Richardson (2001), tale sistema di expertise è particolarmente rilevante in ambiti caratterizzati da reti di policy-makers scarsamente compatti e da un alto grado di incertezza, come appunto lo European spatial planning (Pallagst, 2006).

discussione di un fenomeno fino ad allora dominante all'interno di un particolare contesto da parte di agenti interni o esterni, mentre il secondo momento, o *giuntura critica*, avviene quando ulteriori agenti raccolgono l'opportunità di produrre un cambiamento fornita dal precedente momento critico. Il verificarsi di uno specifico *momento critico* dipende da due momenti interrelati, ossia un flusso di riflessione istituzionale che metta in discussione lo *status quo* in termini di idee, configurazioni strutturali, soluzioni adottate e il contatto con una realtà esterna che ponga la situazione attuale in tensione. L'emergere di una specifica *giuntura critica* è invece spiegato dalla teoria di Kingdon (1995) sulla definizione delle agende politiche, che suggerisce come tre indipendenti flussi rispettivamente riferibili alla percezione dei problemi, alle soluzioni suggerite e allo sviluppo politico possano intersecarsi e contribuire ad aprire una cosiddetta "finestra di opportunità".

Tali argomenti aiutano a comprendere come il processo di allargamento, che costituisce un cambiamento eminentemente riferibile all'ordine politico dell'UE, possa contribuire ad incidere in maniera peculiare sul processo di europeizzazione, quale insieme di cambiamenti rintracciabili all'interno dell'ambito della formazione delle politiche. Secondo una prospettiva teorica, allargamento e europeizzazione sono due fenomeni fortemente collegati (Pallagst, 2006). Pur riconoscendo le difficoltà implicite in ogni sforzo di ricondurre gli uni agli altri i cambiamenti che avvengono a due livelli distinti – *polity* e *policy level* – caratterizzati da differente velocità e frequenza, Heritier (1999) sostiene infatti come tale approccio sia perseguibile, in quanto riferibile all'apertura di "finestre di opportunità" del genere di quelle descritte da Kingdon (1995). Nonostante i cambiamenti dell'ordine politico avvengano solitamente in maniera incrementale, Heritier (1999) afferma come determinati cambiamenti politici aprano una speciale "finestra politica" che fornisce l'opportunità di sviluppare processi radicali di cambiamento nell'ambito delle politiche. Tali finestre di opportunità, che si aprono in occasione di determinati eventi di importanza rilevante "favoriscono lo sviluppo della sfera politica modificando le agende degli attori coinvolti e/o istituendo agende completamente nuove" (Winn, 1998: 124, traduzione). Sempre seguendo Kingdon (1995), l'apertura di tali "finestre" non definisce a priori nel dettaglio le azioni e i cambiamenti che avverranno al livello delle politiche, ma si limita a stabilire argomenti e tematiche generali che devono essere successivamente "riempite" da proposte specifiche la cui definizione è delegata a processi negoziali, deliberativi e di socializzazione. Una volta aperta una finestra di opportunità dunque, i diversi attori interagiscono e si confrontano all'interno di un complesso gioco nel quale intervengono simultaneamente i diversi meccanismi, che si basano sui due insiemi di variabili descritte da Conzelmann (1998). Da un lato gli attori operano nel tentativo di massimizzare i propri vantaggi, seguendo linee di azione determinate all'interno di sfere politiche e cognitive differenti e proponendo diversi argomenti e problematiche all'interno di arene comuni con il fine ultimo di riuscire a far accettare tali argomenti all'interno dell'agenda politica (logica conflittuale, basata su potere e preferenze). D'altro canto essi subiscono l'influenza degli altri attori che agiscono all'interno delle stesse arene secondo modalità simili ma con propositi diversi, essendo dunque costantemente sottoposti alla potenziale messa in discussione degli elementi alla base delle proprie logiche di azione (logica di conoscenza, basata su conoscenza e informazioni).

Sulla base di quanto detto finora, è possibile dunque concordare con Pallagst (2006: 265-266) quando afferma che, all'interno del processo incrementale di integrazione europea, l'UE

abbia creato successive “finestre ufficiali di opportunità” estendendo il proprio territorio e coinvolgendo all’interno del proprio sistema politico un numero sempre maggiore di stati membri. E’ evidente come l’ultimo degli allargamenti conclusi dall’UE abbia senza dubbio costituito un avvenimento senza precedenti in tal senso, sia in relazione all’alto numero di nazioni coinvolte (15 stati membri e 12 paesi candidati) sia a causa delle sfide politiche, socioeconomiche, culturali e territoriali implicite in tale processo. I cambiamenti che hanno avuto luogo in seno all’Unione Europea e ai vari contesti domestici dei paesi candidati durante gli ultimi vent’anni non possono dunque, che essere stati fortemente influenzati da tale importante avvenimento politico.

6.3.1 Europeizzazione del governo del territorio nell’allargamento

Dal quadro appena descritto, è facile intuire come le “finestra di opportunità” aperte in occasione dei successivi processi di allargamento abbiano contribuito a produrre una serie di cambiamenti in seno all’UE e ai paesi candidati in relazione ai principali ambiti politici di cui l’Unione Europea è competente in maniera esclusiva o in condivisione con gli stati membri. Kingdon (1995) sostiene inoltre come, grazie a effetti di spillover che hanno sovente luogo fra ambiti politici differenti, l’apertura di una “finestra di opportunità” riferita ad un determinato ambito politico possa avere l’effetto di produrre cambiamenti anche all’interno di ambiti per i quali l’UE non detiene alcuna competenza specifica. Questo è in linea con quanto sostenuto da Radaelli (2004) quando afferma che il processo di europeizzazione presenta caratteristiche differenti in relazione a diversi ambiti politici che dipendono dal differente grado di competenza UE in ognuno di essi e, più in generale, che la presenza di competenze legittime dell’Unione in un determinato ambito politico non costituisce affatto una preconditione per l’esistenza di processi di europeizzazione in tale settore.

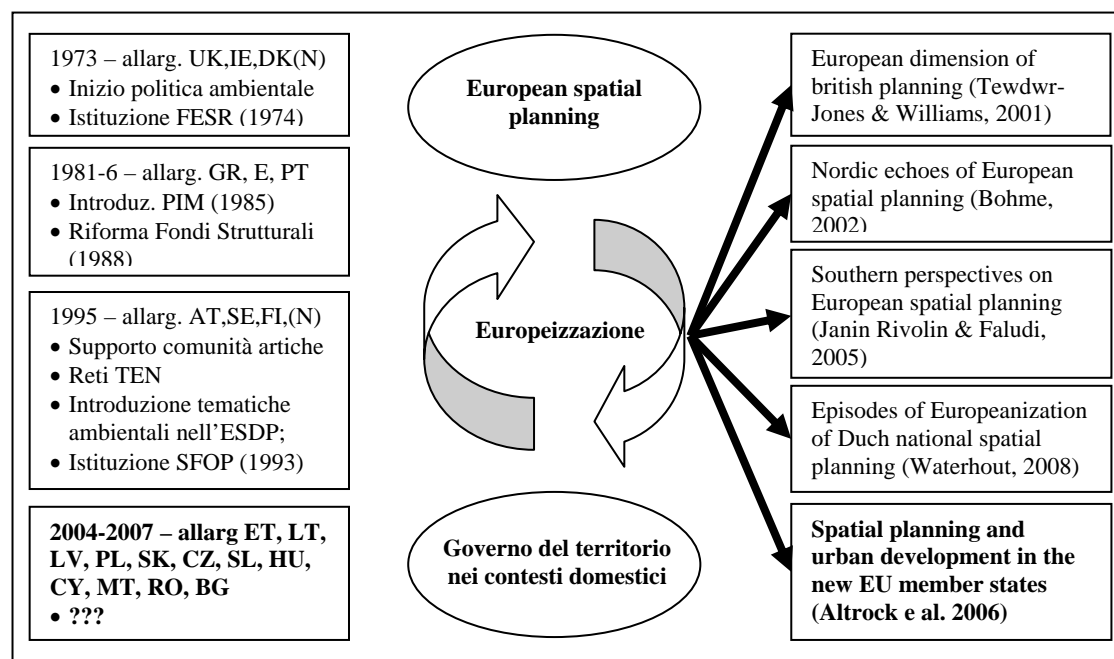


Figura 6.3: Fase ascendente e discendente del processo di europeizzazione del governo del territorio. (Fonte: elaborazione propria)

Se gli ambiti cognitivi e normativi relativi a un particolare settore politico, sia in ambito domestico sia comunitario, possono essere interessati da progressivi processi di ridefinizione causati dalle influenze che intercorrono fra UE e stati membri anche in assenza di competenze comunitarie in tale ambito (Radaelli, 2004, elaborando su Irondelle, 2003), è allora verosimile supporre che anche il governo del territorio all'interno dei paesi candidati e lo European spatial planning abbiano risentito degli effetti dell'allargamento ad est (Pallagst, 2006). A ulteriore supporto di tale ipotesi è importante ricordare come, nel capitolo precedente, si sia più volte accennato agli effetti che i successivi allargamenti dell'UE hanno avuto sulle diverse dimensioni dello European spatial planning, e come numerosi autori si siano occupati di analizzare l'impatto comunitario sull'attività di governo del territorio nei diversi paesi che hanno progressivamente aderito all'UE (figura 6.3).

Le variazioni della struttura territoriale dell'UE intrinseche in ogni allargamento sono dunque un fattore che va a incidere in maniera decisiva sullo sviluppo della politica territoriale a livello comunitario, secondo modalità sconosciute a quelle in atto nei vari contesti nazionali (che sono raramente soggetti a cambiamenti territoriali di tale portata – Williams, 1996). Diversi componenti della politica territoriale comunitaria devono la loro origine agli stimoli di volta in volta forniti dalle specifiche configurazioni istituzionali, amministrative e legislative proprie degli stati che andavano affacciandosi allo scenario UE; alle peculiarità dei contesti di governo del territorio operanti in questi ultimi; alle priorità che i diversi attori domestici hanno via via tentato di imporre nell'agenda comunitaria. Il processo di allargamento può influenzare fortemente anche la sfera domestica del governo del territorio, con vecchi e nuovi stati membri che di volta in volta discutono l'introduzione di nuovi approcci territoriali e la modifica di quelli esistenti, a vantaggio delle proprie situazioni specifiche, i primi, nel tentativo di aumentare i propri benefici all'interno del mutato scenario comunitario – ad esempio tramite strumenti che contribuiscono a fronteggiare determinati problemi regionali da cui sono afflitti o nell'ottica di sostenere la competitività delle proprie città e regioni – e gli altri, al fine di soddisfare i requisiti di adesione, beneficiare a pieni degli incentivi comunitari o compensare le conseguenze negative dell'adesione all'UE – come l'esposizione alla competizione internazionale delle regioni economicamente più svantaggiate a causa della rimozione delle misure protezionistiche nazionali etc. Infine, il nuovo contesto multi-scalare di interattività degli attori fornisce un fertile terreno all'emergere di nuove coalizioni di accademici, professionisti e policy makers, che sovente sfociano nella formazione di nuove preferenze e nell'introduzione di nuovi concetti e approcci territoriali.

Avendo definito come obiettivo della presente tesi l'analisi dell'evoluzione dei contesti di governo del territorio dei paesi estereuropei e dello European spatial planning – e dunque l'uropeizzazione del governo del territorio – all'interno del processo di allargamento ad est dell'UE, prima di procedere nello studio occorre infine definire come agire operativamente. L'emergere di un insieme di relazioni di governance multi-livello e dell'esistenza di conseguenti processi di europeizzazione rappresenta un difficile ambito di analisi, soprattutto a causa del fatto che i mutamenti in termini di autorità e potere decisionale e le relazioni causa-effetto alla base dei cambiamenti sono difficilmente osservabili direttamente, ed anche quando ciò è possibile, esistono molte ipotetiche interpretazioni di tali fenomeni e molte variabili indipendenti ai quali questi ultimi possono essere riferiti. Per quel che riguarda il

governo del territorio, tali difficoltà sono aggravate dalla mancanza di competenze formali in seno all'UE, e quindi dalla virtuale assenza di potere coercitivo.

Un'ulteriore caratteristica che contribuisce a complicare l'analisi dei fenomeni di europeizzazione è costituita dal fatto che tale processo produce effetti diversi non soltanto in relazione ad ambiti tematici differenti, ma anche all'interno degli stati membri sia per ciò che riguarda l'impatto dell'UE sui contesti domestici sia, viceversa, in relazione all'influenza che questi ultimi hanno sul contesto comunitario (Heritier e al. 2001; Giannakourou, 2005; Waterhout e al. 2007)¹⁰.

Per tali ragioni, le analisi che si sono concentrate sui processi di europeizzazione hanno sovente adottato percorsi induttivi fondati su un discreto numero di elementi coincidenti. In primis, la grande maggioranza degli studi si concentrano sul concetto di cambiamento. La presenza o l'assenza di cambiamento costituisce un fattore fondamentale nell'analisi dei processi di europeizzazione, che sposta l'attenzione sul tentativo di comprendere se e quanto i cambiamenti osservati siano correlabili alle relazioni fra l'UE e gli Stati membri. Per evitare il rischio di includere aprioristicamente ogni cambiamento all'interno della sfera dell'europeizzazione, sottovalutando così altre variabili che giocano invece ruoli altrettanto importanti – come il processo di globalizzazione e le condizioni endogene della diverse realtà domestiche¹¹ – Radaelli (2004) suggerisce inoltre di analizzare la profondità di tale processo, in modo tale da poter verificare la relazione temporale fra gli avvenimenti ai vari livelli territoriali¹² e operare successivi controlli contro-fattuali che consistono nel chiedersi se i cambiamenti occorsi sarebbero avvenuti secondo gli stessi percorsi e tempistiche anche in assenza delle relazioni in atto fra UE e Stati membri.

Prendendo spunto da quanto riportato, l'analisi del processo di europeizzazione del governo del territorio nell'allargamento ad est si concentrerà in primo luogo sull'analisi dinamica del cambiamento (o sull'assenza dello stesso) all'interno dei contesti domestici di governo del territorio e in seno allo European spatial planning. Una volta mappate le caratteristiche evolutive di tali ambiti, si procederà a considerare l'europeizzazione quale fattore all'interno dell'insieme delle possibili forze di cambiamento, senza fornire alcun giudizio aprioristico sul suo ruolo. Infine, dopo aver scoperto e descritto determinati fatti rilevanti relativi ai cambiamenti dei diversi contesti (domestico e comunitario), si cercherà di collocare gli elementi raccolti all'interno dell'insieme dei rapporti causa-effetto che potenzialmente ne sono alla base, secondo quell'approccio che Hooghe & Marks (2001: xiii) definiscono “dell'inferenza descrittiva”. E' seguendo tale procedura, tenendo presente l'evoluzione dello European spatial planning presentata nel capitolo precedente e basandosi sull'analisi dei contesti di governo del territorio di Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria che occupa i capitoli seguenti, che la quarta e ultima parte del lavoro mira a far luce sulle caratteristiche peculiari della governance territoriale comunitaria nell'allargamento ad est.

¹⁰ Come afferma Radaelli (2004), non è possibile elaborare un modello unico adatto a descrivere i processi di europeizzazione in atto in relazione ai vari Stati membri, a causa dell'estrema importanza delle circostanze locali.

¹¹ Sul tema “Globalizzazione Vs Europeizzazione” cfr. Verdier & Breen, 2001; Fligstein & Merand, 2001).

¹² Tale processo non è però semplice, infatti l'europeizzazione sovente si occupa di ridefinizione di paradigmi politici domestici basati sull'incrementale socializzazione di élites politiche domestiche all'interno della sfera comunitaria. Inoltre, un evento ne può procedere un altro senza per questo essere direttamente collegato a quest'ultimo da un rapporto causa effetto.

PARTE III

Governo del territorio in Europa centro orientale prima e dopo la caduta del muro

The current reform process in Eastern-Central Europe should be compared with building a new house on old, crumbled foundations, without a detailed plan and with only one-third of the materials available. Nevertheless, the house has to be built as quickly as possible and has to look exactly like uncle's large and beautiful house only known from pictures. A few clever countries start with the skeleton of the roof, others only built a beautiful facade with nothing behind it, or they made a comfortable bathing room with golden taps, but unfortunately the water company has stopped delivery because of unpaid bills.

Leo Paul (1995:28)

7. L'Europa centro orientale dal 1945 ai giorni nostri

Condurre una ricerca sull'evoluzione del governo del territorio in Europa centro orientale significa occuparsi di un ambito vasto e variegato. Alcuni insediamenti della Slesia risalgono al periodo medioevale, mentre numerose città fortezza hanno condotto autonomamente per secoli lo sviluppo dei propri territori¹. In seguito alla rivoluzione industriale poi, diversi investimenti hanno favorito lo sviluppo di aree urbane chiave legate all'industria. L'obiettivo della presente ricerca prescinde però da un'analisi del governo del territorio in Europa centro orientale prima del 1945, concentrandosi piuttosto sull'evoluzione di tale attività dalla fine della seconda guerra mondiale ai giorni nostri. La terza parte del lavoro analizza dunque l'evoluzione cronologica del governo del territorio nelle quattro nazioni oggetto di indagine – Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria².

In quest'ottica, il presente capitolo inquadra i tre successivi delineando gli elementi del contesto internazionale all'interno del quale sono evolute le diverse nazioni e dipingendo i tratti salienti dei tre principali momenti che hanno caratterizzato la storia dell'Europa centro orientale dal dopoguerra ad oggi: il periodo socialista, la transizione verso il libero mercato e il percorso di adesione all'UE. Nel fare ciò, dopo aver presentato brevemente la realtà dell'Europa centro orientale nel 1945 (§7.1), i paragrafi successivi introducono i principi della pianificazione economica centralizzata di matrice sovietica – la statalizzazione dei mezzi di produzione, le relazioni gerarchiche fra livelli territoriali, la cooperazione in seno al COMECON, etc. – che hanno influenzato l'azione dei diversi governi succedutisi dopo la seconda guerra mondiale nelle nazioni esteeuropee (§7.2). Si passa poi a descrivere per sommi capi il processo di transizione che ha restituito le nazioni in esame al libero mercato e le caratteristiche della riforma macroeconomica (§7.3). Infine, si accenna al percorso che ha portato all'accesso di tali nazioni all'interno dell'UE, focalizzando l'attenzione sulle pressioni che tale processo ha esercitato sull'attività politica delle nazioni esteeuropee (§7.4) e sulle nuove configurazioni spaziali che sono emerse in anni recenti (§7.5).

7.1 L'Europa centro orientale nel 1945

La realtà economica e territoriale dell'Europa centro orientale³ nel 1945 derivava direttamente dalla geografia dell'area e dai percorsi di sviluppo lenti e ricchi di interruzioni

¹ Ad esempio Zamosc in Polonia, fondata nel XVI sec., e Terezin in Slovacchia, risalente al XVIII sec.

² Tali nazioni erano in realtà tre fino al 1993, anno di separazione della Cecoslovacchia. Per tale ragione, dopo la descrizione del governo del territorio in Cecoslovacchia durante il periodo socialista, il capitolo 9 analizzerà Repubblica Ceca e Slovacchia in maniera separata.

³ Nonostante il focus geografico della ricerca riguardi esclusivamente le nazioni di Visegrad, con Europa centro orientale il presente capitolo si riferisce alle nazioni europee che sono state guidate da governi filosovietici a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale – Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Repubblica Democratica Tedesca, Jugoslavia, Polonia, Romania e Ungheria. La considerazione dell'intero insieme degli stati interessati da modelli di

che avevano caratterizzato il secolo precedente. Nessun tentativo di descrivere l'evoluzione del governo del territorio in Europa centro orientale dalla fine della seconda guerra mondiale ad oggi sarebbe dunque completo senza alcune considerazioni preliminari circa lo sviluppo economico e territoriale precedente al 1939 e gli effetti del conflitto sul territorio est europeo.

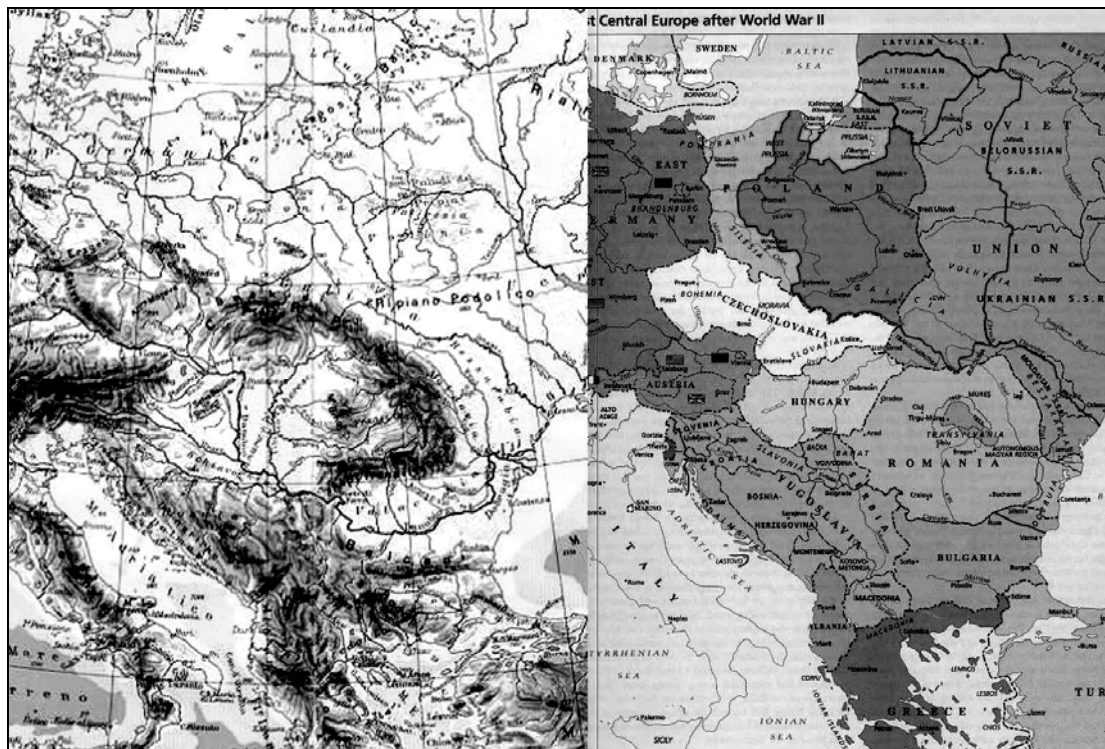


Figura 7.1: Europa centro orientale. Carta fisica e carta politica (1945). (Fonte: <http://www2.units.it/~storia/corsi/Dogo/dogo.htm>)

Tra la metà del 1800 ed il 1920, l'impero Austro-Ungarico, Prussiano, Russo, e Turco, che nei secoli precedenti avevano ferocemente combattuto per il dominio sull'Europa dell'est, versavano ormai in una situazione di generale decadenza, e gli stati nazionali emergenti faticavano a confrontarsi con la progressiva rarefazione dei legami economici e con la recessione del 1929. Ampie differenze regionali esistevano inoltre ben prima della seconda guerra mondiale, a causa di tre principali fattori: le diverse potenzialità agricole e ambientali; la presenza o meno di risorse minerarie; le politiche perseguite dagli stati esistenti precedentemente nell'area e l'evoluzione della struttura dei confini di questi ultimi.

La geografia dell'Europa centro orientale è caratterizzata da regioni collinari e montuose e da vaste aree pianeggianti o semipianeggianti (figura 8.1). La maggior parte delle zone centrali e meridionali dell'area è costituita da territori montuosi di origine alpina, scarsamente adatti all'agricoltura e ancora oggi prevalentemente coperte da foreste⁴. La Pianura Nord-europea, compresa fra Polonia e Germania, e il bacino del fiume Danubio, ospita la maggior parte dei territori pianeggianti. Esistono poi diverse pianure di dimensioni minori, ad esempio la Polabi in Boemia, le pianure Morava e Croata, la pianura Transilvana in Romania, le

sviluppo centralmente pianificati, motivata dalla forte integrazione politica ed economica del blocco sovietico, permetterà di fornire un quadro il più possibile comprensivo dell'evoluzione di tali realtà.

⁴ Nonostante ciò, questi erano interessati da numerosi risalenti alle invasioni turche nelle zone pianeggianti ad est, che avevano contribuito a trasformare valli e pendici in terreni agricoli coltivati in maniera intensiva.

pianure albanesi, la pianura Tracia, la Burgas e il bacino di Sofia in Bulgaria. Tali territori presentano numerose differenze in termini di clima e qualità del suolo. A sud della linea immaginaria che collega Berlino a Lublino attraverso Cracovia, la maggior parte dei terreni è di natura calcarea e in assenza di irrigazione continua l'elevata siccità estiva riduce drasticamente i raccolti. Le pianure di Germania orientale e Polonia sono invece caratterizzate da terreni ghiaiosi o da bacini argillosi di origine glaciale e, insieme alle pianure minori sono state coltivate per molti secoli, mentre le pianure meridionali e il bacino del Danubio solamente a partire dal XVIII secolo, con il decrescere dei rischi di invasione da est e grazie alle migliorie tecnologiche nel campo dell'irrigazione. In ogni caso, all'inizio del XX secolo, tutta l'area dell'Europa centro orientale, a parte le più alte cime montuose, era interessata da insediamenti, e circa il 45% del territorio adibito ad attività agricole (Royal Institute of International Affaire 1944, p. 89, cit. in Dawson, 1987). L'attività estrattiva e manifatturiera era invece scarsamente diffusa sul territorio. Le più grandi riserve di materie combustibili in Europa centro orientale erano costituite dai depositi di carbone localizzati in Polonia e Cecoslovacchia – specialmente in Slesia – dalle riserve di lignite di Polonia e Germania est, e dai giacimenti petroliferi della Romania. Non tutti i giacimenti minerari sono però stati sfruttati prima della seconda guerra mondiale e le principali conurbazioni legate a tali attività prima del 1945 erano localizzate in Slesia superiore, Moravia e Sassonia, in misura minore in Boemia. Esistevano inoltre diversi centri di importanza nazionale e regionale quali Berlino, Budapest, Varsavia, Wroclaw etc. che avevano sviluppato discrete funzioni manifatturiere e commerciali. Infine, durante il XIX secolo, in un'area povera di popolazione e di materie prime si era sviluppata la città di Lodz, il principale centro tessile dell'Europa centro orientale. I restanti territori presentavano economie interamente basate sull'attività agricola.

Anche le politiche di sviluppo perseguite durante il XIX secolo hanno influenzato i modelli di insediamento e lo sviluppo economico delle varie regioni prima del 1939. Germania orientale, Polonia occidentale e parte della Cecoslovacchia, appartenenti alla Prussia, avevano beneficiato della sostanziale crescita industriale che aveva interessato la Germania durante il XIX secolo, delle barriere doganali issate a protezione dei prodotti agricoli, di una capillare rete ferroviaria, e di conseguenza presentavano livelli di crescita maggiori. Anche le aree di Poznan e Bydgoszcz, in Polonia centrale, parte dell'impero prussiano nel XIX secolo, erano state interessate da un forte ammodernamento infrastrutturale e versavano in condizioni migliori rispetto alla media dello stato polacco ristabilito nel 1919. Al contrario, lo sviluppo dei territori dell'Impero Austro-Ungarico appariva decisamente frammentario e, mentre Boemia e Moravia erano state favorite dalle politiche di localizzazione industriale del governo austriaco, la restante parte dell'impero non presentava alcun tipo di sviluppo industriale. Budapest costituiva un'eccezione, essendo diventato il principale centro economico ed amministrativo ungherese dopo l'Ausgleich⁵ del 1867, e ospitava più della metà delle attività manifatturiere ungheresi. Simile era stato lo sviluppo del Regno di Polonia all'interno dell'impero Russo, con rare attività industriali localizzate a Varsavia, Lodz, e nell'Alta Slesia, e il resto della nazione caratterizzato da un'economia prettamente rurale. Infine, gli stati formati in seguito alla caduta dell'arretrato impero turco versavano in uno stato di grave arretratezza economica, con la parziale eccezione delle aree petrolifere rumene.

⁵ Nel 1867, Il cosiddetto Ausgleich (compromesso) tra la nobiltà ungherese e la monarchia asburgica, dava vita all'Impero Austro-Ungarico e restituiva al regno d'Ungheria una discreta autonomia politica.

Inoltre, diversi tentativi di riequilibrare il modello di distribuzione delle attività industriali erano stati perseguiti all'interno delle singole nazioni nel ventennio fra i due conflitti mondiali⁶, ma l'eredità del XIX secolo era ancora fortemente visibile alla fine degli anni '30, quando solo tre nazioni – nei loro confini futuri Cecoslovacchia, Germania est e Polonia – possedevano un discreto apparato industriale. Percorsi di sviluppo così differenti avevano fortemente influenzato l'urbanizzazione dell'area, e delle 11 città con oltre 300.000 abitanti esistenti alla fine degli anni '30, cinque erano localizzate in Germania est, tre in Polonia, una in Cecoslovacchia, Ungheria e Romania, mentre non esistevano centri rilevanti in Bulgaria, Jugoslavia e Albania. I diversi modelli di sviluppo urbano e industriale erano riflessi anche dalla struttura agricola delle diverse nazioni, con le attività agricole di Germania est, Polonia occidentale, Moravia e Boemia, che erano tecnologicamente avanzate e finalizzate alla commercializzazione dei prodotti su vasta scala. In Ungheria la produzione agricola era organizzata in pochi grandi possedimenti, e la maggior parte della popolazione agricola era costituita da lavoratori dipendenti e da piccoli possidenti che praticavano un'agricoltura di sussistenza. Nelle restanti nazioni l'agricoltura, limitata dalla scarsità di terreno e capitali e dalla sovrappopolazione di alcune aree, era organizzata in numerose attività di piccole dimensioni. Le barriere protezioniste imposte durante la grande depressione, insieme al rapido incremento demografico, avevano inoltre contribuito a ridurre la qualità della vita della popolazione e ad inibire ogni processo di accumulazione di capitale (Warriner 1964).

Infine, l'effetto della seconda guerra mondiale sulla realtà descritta era stato tremendo. Almeno 8 milioni di persone, la maggior parte residenti in aree urbane, aveva perso la vita. Inoltre, lo stravolgimento dei confini nazionali aveva generato ingenti fenomeni migratori che avevano portato la popolazione di lingua tedesca ad abbandonare i territori polacchi nord occidentali per trasferirsi in Germania⁷, rimpiazzati da un numero inferiore di polacchi che occupavano quella parte di Polonia annessa all'URSS. La maggior parte della pianura nord europea, Budapest e la Jugoslavia erano state devastate a tal punto che la quasi totalità degli apparati produttivi e delle infrastrutture costruite prima del 1939 risultava distrutto. Se, prima del conflitto, i territori della Germania est e di parte di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria avevano raggiunto livelli di sviluppo superiori, la guerra aveva minato lo sviluppo economico della gran parte dell'area. Inoltre, all'interno di ogni nazione esistevano una serie di squilibri inter e intraregionali⁸ che complicavano ulteriormente la situazione con i quali i differenti neonati governi comunisti si sarebbero dovuti confrontare dopo il 1945.

7.2 Il modello Sovietico

L'Unione Sovietica, che aveva fino ad allora giocato un ruolo marginale nello sviluppo dell'Europa centro orientale ed era ai ferri corti con la Polonia dopo il conflitto russo-polacco del 1919-1920, con la fine della guerra ha rapidamente colmato il ruolo di influenza

⁶ Ad es. lo sviluppo di una "Regione Industriale Strategica Centrale" nella Polonia meridionale (Imbesi, 1967).

⁷ Analogamente la maggior parte dei tedeschi residenti in Cecoslovacchia aveva fatto ritorno in patria.

⁸ Ad esempio, la Polonia nord occidentale presentava caratteristiche molto simili alla Germania est, mentre la restante parte del territorio era assimilabile alla Romania come livello di sviluppo. Un simile discorso valeva per la Cecoslovacchia, con Moravia e Boemia in testa, e le regioni Slovacche in coda.

storicamente appartenuto a Germania e Austria⁹. Il controllo sovietico sull'area è variato però considerevolmente da nazione a nazione. Ad esempio, la Germania est, invasa dalle truppe sovietiche alla fine della guerra, è divenuta stato indipendente solo nel 1949. Analogamente la Romania, alleata dei tedeschi nel 1941 ma passata in seguito con gli alleati, è stata fisicamente occupata dalle truppe sovietiche, responsabili dell'instaurazione del governo comunista. In Bulgaria, numerosi agenti sovietici si sono uniti al partito comunista locale nel dar vita al nuovo governo, e lo stesso è avvenuto in Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria, nazioni liberate dalla Germania per mano russa. In Albania e Jugoslavia invece i gruppi comunisti locali avevano ottenuto il controllo del governo senza alcuna interferenza sovietica, garantendo così una maggiore autonomia ai gruppi politici locali. In ogni caso, subito dopo la guerra, i governi istituiti nella maggior parte delle nazioni estereuropee hanno progressivamente allontanato i membri estranei ai rispettivi partiti comunisti, e solo la Jugoslavia ha mantenuto un relativo grado di indipendenza da Mosca. Nelle altre nazioni, l'Unione Sovietica ha esercitato un controllo serrato, reprimendo nel 1953 le rivolte divampate in Germania est e nel 1956 la ribellione Ungherese, e invadendo nel 1968 la Cecoslovacchia, contemporaneamente all'enunciazione della famigerata dottrina Breznev, che impediva qualsiasi defezione da parte delle nazioni aderenti al blocco socialista.

Oltre alle differenze esistenti da una nazione all'altra, è interessante sottolineare come, se nel periodo immediatamente successivo alla guerra la figura di Stalin ha costituito l'elemento catalizzatore della linea adottata, dopo la denuncia post-mortem dello stesso da parte di Krushchev nel 1956, obiettivi e strumenti di controllo sono mutati rapidamente sia nell'URSS sia negli stati satelliti. Di seguito viene brevemente introdotto il modello di sviluppo sovietico sia nella sua forma più "stalinista", sia nelle forme sviluppate successivamente, fornendo così utili elementi di background per i capitoli successivi.

7.2.1 Il modello stalinista

La situazione della nazione Russa dei primi anni '20 non era dissimile da quella dell'Europa orientale dopo la seconda guerra mondiale. La maggior parte del territorio presentava caratteri rurali, con oltre quattro quinti della popolazione impiegata in attività agricole di sussistenza. La crescita della popolazione rurale in seguito all'abolizione della schiavitù nel 1861 aveva causato la frammentazione delle proprietà agricole e la conseguente riduzione della produttività. Il numero delle attività industriali era cresciuto rapidamente alla fine del XIX, ma quasi soltanto nel bacino del Don, a Mosca e a Leningrado. Già durante i primi anni della rivoluzione il modello sovietico si è posto in netto contrasto con gli esistenti sistemi di gestione politica ed economica delle grandi potenze del tempo. L'avvento di Stalin ha poi portato all'adozione di un insieme di obiettivi e politiche ancor più estremi ed inusuali in materia di uso e organizzazione delle risorse economiche e fattori di produzione (suolo, forza lavoro, investimenti e attività produttive).

Secondo le teorie marxiste il suolo non poteva essere oggetto di proprietà privata, e coloro che lo gestivano non dovevano essere in grado di ottenere rendite di fertilità o di

⁹ L'influenza sovietica e la conseguente divisione dell'Europa in due parti, è stata così grande da rimpiazzare il precedente concetto di Mitteleuropa - che affondava le sue radici nell'identità culturale sviluppatasi e consolidatasi con l'umanesimo nell'Europa di Voltaire e Metternich - con quello di Europa centro orientale, ad indicare i territori appartenenti al blocco filosovietico (Chabod, 1965).

localizzazione. Il sistema socialista di gestione degli usi dei suoli non ha però seguito immediatamente la nazionalizzazione dei suoli proclamata da Lenin nel 1917. I grandi possedimenti rurali erano stati suddivisi fra diversi piccoli proprietari, che avevano intrapreso una gestione capitalista degli stessi. Diverse misure introdotte fra il 1917 e il 1928 avevano ridotto i prezzi dei prodotti agricoli a vantaggio del proletariato urbano, ma ad ognuno di questi tentativi i contadini avevano reagito riducendo l'immissione di merci sul mercato. Per porre termine a tale situazione, nel 1928 Stalin proclamava l'espropriazione e la riorganizzazione del suolo agricolo in vaste proprietà collettive, dalle quali erano previste consegne obbligatorie di prodotti a prezzi regolati artificialmente¹⁰. Tale sistema ha portato al controllo statale della maggior parte del suolo agricolo e i terreni acquisiti sono stati messi a disposizione gratuitamente anche per altre forme di attività pubblica, incoraggiando le imprese statali all'accumulo di terreno e impedendo la cessione dei lotti sottoutilizzati verso usi più efficienti e produttivi, a svantaggio della crescita economica globale del sistema.

Anche l'attitudine verso la forza lavoro differiva marcatamente rispetto al passato. L'incremento demografico seguito all'abolizione della schiavitù aveva generato una enorme riserva di forza lavoro e contribuito a mantenere relativamente bassi i salari degli operai. Una discreta quantità di capitali inglesi e francesi erano stati attratti nella Russia imperiale a cavallo del 1900, accrescendo l'occupazione industriale senza però contribuire ad innalzare degli standard urbani e della qualità della vita (Pallot and Shaw, 1981, pp. 190-191). Uno dei principali obiettivi marxisti è consistito nel rimpiazzare l'esistente mentalità rurale borghese con un'attitudine proletaria socialista, tramite il forte ampliamento del settore industriale e la riorganizzazione delle attività agricole. Il governo di Stalin ha promosso diverse iniziative per assicurare la presenza sul territorio della manodopera necessaria, applicando forti differenziazioni salariali a favore dei settori considerati trainanti per la futura espansione sovietica (estrazione di materie prime, produzione di elettricità, siderurgia etc.) e garantendo ulteriori profitti ai lavoratori impiegati nella costruzione di nuove infrastrutture e impianti produttivi nell'estremo nord¹¹. Ulteriori strumenti di controllo della forza lavoro hanno garantito la possibilità di creare artificialmente un'ingente disponibilità di manodopera in qualsiasi regione dell'URSS. In principio, ad ogni Commissariato (o Ministero) era assegnata un'area per il reclutamento diretto della manodopera, e solo dopo il 1938 sono stati stabiliti limiti massimi al movimento dei lavoratori. Il reclutamento di forza lavoro per le attività industriali costituiva un processo altamente selettivo. I contadini impiegati in attività agricole collettive non erano infatti autorizzati ad abbandonare autonomamente tale impiego e l'introduzione di un sistema di passaporti interni nel 1932 ha ulteriormente contribuito al controllo del movimento della forza lavoro¹².

¹⁰ Tale operazione riduceva la possibilità di maturare profitti, essendo i prezzi fissati appena sufficienti a coprire i costi di produzione. Questo aveva portato ad una riduzione della produttività agricola dei terreni statali, parallelamente alla coltivazione intensiva dei piccoli lotti privati concessi per la sussistenza dei contadini, prodotti che invece venivano proposti su mercati scarsamente controllati.

¹¹ Inoltre, molte opere portate a termine sotto il governo di Stalin nelle zone nord-orientali del paese sono state realizzate tramite il ricorso ai lavori forzati. Le famiglie di numerosi Kulaki (proprietari di aree agricole di medie dimensioni) sono state deportate in seguito alla collettivizzazione delle attività agricole, e costretti a collaborare alla realizzazione di progetti quali il Canale del Mar Bianco e la costruzione del gigantesco kombinat di Magnitogorsk. Si stima che, durante gli anni '30, tale situazione abbia riguardato dai 3 ai 6 milioni di persone, pari al 5-10% dell'intera forza lavoro (Munting, 1982).

¹² Tra il 1940 e il 1956 non è stato inoltre concesso di cambiare impiego senza permesso, e chiunque avesse ricevuto un'istruzione universitaria è stato obbligato a prestare 3 anni di servizio in settori decisi dalle autorità.

E' il modello di investimenti sovietico ad aver influenzato maggiormente i sistemi di sviluppo economico e territoriale dell'Europa centro orientale dopo il 1945. Quasi tutte le attività produttive, estrattive, commerciali, di esportazione, bancarie e di produzione di servizi sono state nazionalizzate durante i primi tre anni di governo comunista, ed entro il termine della Nuova Politica Economica¹³ nel 1928 anche quelle poche che erano rimaste in mani private sono state o collettivizzate o soppresse. Poco dopo, il processo di collettivizzazione delle proprietà agricole ha portato sotto lo stretto controllo dello stato i restanti settori dell'economia ancora in mani private. Tale configurazione ha permesso al governo di decidere artificialmente le modalità di investimento e il tasso di accumulazione del capitale. All'interno dell'acceso dibattito degli negli anni '20 sulla via migliore per favorire la crescita economica, è prevalsa la posizione di Bukharin¹⁴, che prevedeva uno sviluppo equilibrato basato sul bilanciamento degli investimenti produttivi in beni primari e in beni di consumo, oltre che nelle attività agricole e nei servizi. Nonostante ciò, dopo il 1928 ogni enfasi sulla produzione equilibrata differenziata ha lasciato il posto al perseguimento della rapida crescita industriale fondata sulla produzione di beni primari. Tra il 1928 e il 1937 la produzione di carbone è cresciuta così da 35 a 128 milioni di tonnellate, quella di acciaio è quadruplicata, quella di elettricità è aumentata di sette volte, e il numero di macchinari industriali prodotti è passato da 2000 a 49000. Più in generale, mentre la produzione agricola è cresciuta di circa il 40%, e quella dei beni di consumo del 230%, la produzione di beni primari, che nel 1928 costituiva meno della metà di quella degli altri settori, ha raggiunto 10 volte il suo valore iniziale¹⁵.

La politica descritta ha ovviamente avuto un forte impatto sulla scala e sulla localizzazione degli apparati produttivi. Fin dal principio le politiche promosse hanno previsto la realizzazione di stabilimenti di grandi dimensioni, al fine di sfruttare economie di scala. Siccome tutte le imprese erano in mano allo stato (che ne controllava la produzione, definiva i prezzi dei prodotti etc.), l'entrata e l'uscita delle stesse dal mercato era slegata da ogni logica prestazionale. Le industrie chiudevano raramente, e l'apertura di nuove attività di piccole dimensioni era svantaggiosa, così tutti gli investimenti statali sono stati finalizzati all'ampliamento e al mantenimento della massima produzione negli stabilimenti esistenti¹⁶. Le industrie in rapida espansione erano strettamente legate a giacimenti minerari e stabilimenti estrattivi, privilegiando la localizzazione in regioni dotate di minerali e escludendo le aree povere di materie prime dagli investimenti economici¹⁷.

Sotto Stalin, la localizzazione dei maggiori investimenti economici è stata guidata da sei principi fondamentali (Koropeckyi 1967, pp. 23-24): (1) prossimità di materie prime e centri

¹³ La Nuova politica economica (NEP) è un sistema di riforme economiche promosso da Lenin nel 1921 e abbandonato definitivamente nel 1929 quale soluzione temporanea per risollevare l'economia sovietica dopo la guerra civile. La NEP ripristinava la proprietà privata in alcuni settori dell'economia, in particolare in agricoltura, e introduceva nell'industria statale il concetto di autosufficienza e autonomia aziendale.

¹⁴ Nikolaj Ivanovič Bucharin, rivoluzionario, politico e intellettuale russo. Figura chiave del partito e sostenitore della NEP nel 1921, nel 1924 divenne Membro del Politburo e nel 1926 presidente dell'Internazionale Comunista.

¹⁵ Mentre la produzione agricola, di beni di consumo e di beni primari contribuivano nel 1928 al 44%, al 38% e al 18% del PIL, nel 1937 tali percentuali ammontavano al 18%, 38% e 44%. Tale trend sarebbe continuato durante il periodo bellico e la guerra fredda e nel 1955 la produzione di carbone aveva raggiunto 390 milioni di tonnellate, quella elettrica 170 miliardi di chilowattora, quella dell'acciaio 45 milioni di tonnellate (Hutchings 1982).

¹⁶ Durante il primo e il secondo piano quinquennale (1928-1937) in URSS sono stati costruiti 6000 stabilimenti, inferiori per numero ma superiori per dimensioni rispetto a quelli statunitensi dello stesso periodo.

¹⁷ La regione industriale di Urals-Kuzbass, sviluppatasi nel 1930, rappresenta il più impressionante esempio di regione produttiva socialista: nel 1955 era responsabile per oltre il 35% della produzione carbonifera russa e forniva inoltre il 30% dell'acciaio e il 43% della ghisa dell'intera nazione sovietica.

di consumo; (2) egual distribuzione delle attività economiche sul territorio; (3) divisione razionale della forza lavoro fra le differenti regioni economiche e sviluppo di un'economia integrata; (4) riduzione dell'arretratezza economica e culturale delle aree periferiche; (5) diminuzione del divario fra città e campagna e (6) rafforzamento del sistema difensivo della nazione. Non tutti i criteri erano seguiti contemporaneamente e l'evidente incompatibilità di alcuni di essi era solitamente risolta a vantaggio della rapida crescita economica.

La crescita esponenziale degli apparati industriali ha avuto inoltre importanti conseguenze sullo sviluppo del sistema dei centri urbani e sul modello occupazionale sovietico. Tra il 1926 e il 1940, l'occupazione industriale è aumentata del 100%, raddoppiando nuovamente entro il 1955, quando ha raggiunto i 14 milioni di lavoratori (Hutchings, 1982). Le aree urbane sono state interessate da rapidi processi di crescita demografica, spesso senza alcun miglioramento in termini di approvvigionamento infrastrutturale e residenziale¹⁸. Scarso interesse è stato inoltre dedicato alla pianificazione "fisica" a livello urbano e regionale, e i grandi piani infrastrutturali, preparati per accompagnare lo sviluppo dei centri industriali in rapida crescita negli anni '30 e '40 (fra cui quello per la Crimea, il bacino del Don e del Kus, e Mineral'nye Vody nel Caucaso), sono stati calibrati sulle esigenze degli apparati industriali piuttosto che su quelle della popolazione¹⁹. La maggior parte delle città non era dotata di un piano che ne regolasse la crescita, e le unità di governo locale – i cosiddetti Soviet – avevano scarsa voce in capitolo nella gestione dello sviluppo dei territori di pertinenza, con la pianificazione fisica che è rimasta strettamente subordinata a ragioni di natura economica (Di Maio, 1974)²⁰.

E' comunque nella gestione dell'economia che il modello stalinista si è distaccato maggiormente dai sistemi economici occidentali. Già nei primi anni della Rivoluzione, erano nati il Consiglio Supremo dell'Economia Nazionale, che aveva portato alla redazione del piano GOLERO per l'elettrificazione del territorio, e la Commissione della Pianificazione di Stato (Gosplan). Solo l'avvento di Stalin ha però dato vita all'idea di pianificazione centralizzata comprensiva, attraverso l'introduzione del primo piano quinquennale nel 1929 e la sostituzione del Consiglio Supremo dell'Economia con una serie di Commissariati del Governo Centrale responsabili per i diversi settori produttivi, il cui numero sarebbe cresciuto costantemente fino agli anni '60 (nel 1957 era possibile contare 50 commissariati nazionali). I piani quinquennali erano redatti dal Gosplan in collaborazione con i diversi Commissariati e le autorità responsabili della pianificazione regionale. Per ogni industria, essi definivano obiettivi di produzione e flussi di materie prime, valori poi disaggregati all'interno di ogni commissariato e ripartiti fra gli stabilimenti produttivi dello stesso tipo. I piani avevano valore legale e incorporavano a priori anche le direttive sul commercio estero e i prezzi di prodotti e materie prime. La scarsa flessibilità e la forte integrazione degli obiettivi ha fatto sì che il fallimento degli stessi in un settore abbia spesso significato il mancato raggiungimento degli obiettivi anche per gli altri. Infine, la forte centralizzazione del processo di pianificazione e l'organizzazione settoriale dell'economia è stata ragione di uno scarso coordinamento orizzontale ai livelli regionale e locale, con obiettivi settoriali spesso incoerenti fra di loro e divergenti da quelli dei soviet urbani.

¹⁸ In particolare, lo stock residenziale risultava fortemente inadeguato, e nel 1931 un decreto di stato impediva la localizzazione di nuove attività industriali nei centri maggiori (Mosca e Leningrado).

¹⁹ Con l'eccezione parziale dei piani di Mosca (1935 - cfr. Demagistris, 1995) e Leningrado.

²⁰ Unica eccezione, in uno scenario caratterizzato da un diffuso disinteresse per la qualità della vita urbana, sono i grandi progressi compiuti nell'educazione e nella sanità.

In conclusione, la scala degli interventi sovietici durante il periodo stalinista ha superato di gran lunga qualsiasi precedente interferenza di un governo nel funzionamento dell'economia e ha reso possibile il coordinamento di un numero enorme di apparati produttivi in una nazione vastissima. Il governo sovietico è riuscito in due obiettivi falliti dalle nazioni occidentali: il raggiungimento della piena occupazione e di livelli produttivi inimmaginabili prima di allora. Il modello di sviluppo economico stalinista ha presentato, però, al suo interno numerose contraddizioni. Nonostante il raggiungimento di valori prodigiosi di crescita economica, scarsa attenzione è stata prestata alla correzione delle disparità regionali e alla riduzione del divario città-campagna, così come alla produzione di beni di consumo e alla qualità della vita della popolazione. Infine, la mancata considerazione del problema ambientale fino agli anni '70 ha causato uno sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali e generato gravi emergenze ambientali. Nonostante le evidenti lacune del modello stalinista, complice il controllo sovietico sui paesi satelliti, è proprio tale approccio ad aver costituito la matrice di riferimento dei modelli di sviluppo adottati in Europa centro orientale dopo il 1945.

7.2.2 Evoluzione e modifiche al modello Stalinista

A partire dalla metà degli anni '50, in concomitanza con il processo postumo al leader sovietico, il modello stalinista è stato considerevolmente revisionato da Khrushchev e da Brezhnev, fino ad essere progressivamente abbandonato da Gorbaciov. In primo luogo, il governo ha iniziato a prestar maggiore attenzione ai costi relativi all'uso dei diversi fattori di produzione e alla distribuzione degli stessi sul territorio nazionale. Nel 1965 è stata istituita una prima tassa di modesta entità sull'uso di capitali da parte dell'industria, e dal 1967 le industrie estrattive sono state costrette a pagare affitti variabili per l'uso del territorio, a seconda della produttività. Contemporaneamente all'abolizione del lavoro forzato, il governo ha adottato un complesso sistema salariale finalizzato ad attrarre manodopera nelle aree più inospitali, introducendo diversi privilegi per coloro i quali accettavano di lavorare per determinati periodi di tempo in tali aree. Il sistema di passaporti interni è stato inoltre esteso ai lavoratori agricoli, e la rigida determinazione dei prezzi dei prodotti agricoli ha lasciato il posto a "forbici" che riflettevano i costi di produzione nelle diverse regioni.

Si è inoltre assistito a un generale cambiamento nella ripartizione degli investimenti statali (figura 8.2). Nonostante le percentuali di fondi impiegati nei diversi settori variassero ampiamente da un piano quinquennale all'altro anche sotto Stalin, gli investimenti nell'industria pesante sono diminuiti considerevolmente dopo la morte di quest'ultimo, mentre sono aumentati i fondi destinati ad agricoltura, edilizia residenziale e servizi terziari. Una prima conseguenza di tale scelta politica è stato l'aumento dello stock residenziale a disposizione della popolazione, raddoppiato dal 1956 al 1989. Nonostante ciò, il settore industriale ha continuato a rappresentare il principale oggetto degli investimenti statali, raddoppiando nuovamente il numero di impiegati fra il 1955 e il 1980²¹. Tali fattori hanno richiesto l'ulteriore sfruttamento delle risorse energetiche e minerarie, costringendo all'apertura di nuovi impianti estrattivi di gas naturale. L'inarrestabile espansione degli

²¹ In tale anno, la produzione di carbone contava 716 milioni di tonnellate, quella dell'acciaio 148 milioni, quella elettrica 1.295.000 Chilowattora. Anche la produzione di fertilizzanti, fibre sintetiche, elettrodomestici e autovetture, scarsa all'inizio degli anni '50, avrebbe continuato a crescere per tutto il periodo socialista.

stabilimenti industriali ha portato con sé il costante aumento della popolazione urbana (167 milioni nel 1980, contro i 73 milioni del 1951. Munting, 1982).

	Prima del 1956 (%)	Dopo il 1956 (%)
Industria primaria	30,5 – 36,5	29,9 - 31,7
Industria secondaria	4,5 – 6,8	4,8 - 5,3
Agricoltura	11,8 – 15,6	14,3 – 20,1
Edilizia residenziale	12,8 – 19,8	15,3- 23,5
Scienza-tecnologia-educazione	2,6 – 4,8	4,9 – 6,2

Figura 7.2: Ripartizione percentuale degli investimenti governativi nei vari settori dell'economia all'interno dei piani quinquennali. (Fonte: Hutchings, 1982)

Allo stesso tempo, è mutato anche l'approccio allo sviluppo regionale e, dagli anni '50, i concetti di equa diffusione industriale sono state gradualmente rimpiazzati dall'accettazione dell'efficienza nell'uso dei fattori di produzione e della specializzazione regionale quali elementi essenziale per innalzare la produttività (Pallot e Shaw, 1981). Dal 1961 il governo ha intrapreso diversi tentativi di aumentare il grado di specializzazione regionale della produzione agricola tramite la pianificazione della composizione della produzione delle singole regioni in relazione alle caratteristiche geografiche e al numero di addetti. Dalla metà degli anni '50, i piani quinquennali e i piani di prospettiva²² hanno progressivamente incluso riflessioni di natura territoriale e sono stati affiancati da diversi strumenti di pianificazione più strettamente fisica relativi a regioni e città, organizzati in un sistema gerarchico riguardante la maggior parte del territorio nazionale e gestito dal Comitato Statale per la Costruzione (Gosstroj). Tali strumenti, così come quelli per la distribuzione regionale dei mezzi di produzione, erano nella maggior parte dei casi a lungo termine, con orizzonti temporali fino a 30 anni, e insistevano su differenti livelli territoriali, dallo Schema Generale del Sistema degli Insediamenti, che riguardava l'intera Unione Sovietica, attraverso quelli che interessavano specifiche regioni (oblast) e distretti (rajon), fino a quelli relativi alle singole città. Questi ultimi definivano tramite *zoning* i futuri usi dei suoli e dedicavano grande attenzione all'organizzazione del verde e delle reti infrastrutturali²³. I piani riferiti ad aree di piccole dimensioni erano redatti localmente, mentre tutti quegli strumenti riguardanti aree di importanza strategica erano di responsabilità del governo centrale (Nekrasov, 1978). Tali strumenti di pianificazione fisica erano strettamente dipendenti dai piani economici insistenti sulla stessa area e ogni problema di coordinamento era risolto in favore di questi ultimi. Nonostante i soviet avessero il potere di opporsi ad interventi ritenuti incoerenti con la propria struttura territoriale, la dipendenza economica dal budget centrale e il diritto delle imprese di promuovere progetti infrastrutturali e residenziali autonomi a livello decisionale e finanziario, lasciava le autorità locali in una condizione di generale impotenza (Pallot & Shaw, 1981).

Infine, a partire dalla metà degli anni '50 la crescente consapevolezza ambientale è sfociata nella realizzazione di diverse analisi del reale impatto della vertiginosa crescita produttiva, che hanno portato all'istituzione di diverse riserve naturali (ad es. le terre vergini del Kazakistan e il lago Baikal) e all'inclusione nei piani quinquennali di apparati e normative

²² Dotati di orizzonte temporale di 10 o 15 anni, i piani di prospettiva venivano introdotti nel 1965, per determinare la distribuzione regionale della produzione fra le 15 repubbliche costituenti l'URSS.

²³ La necessità di sviluppare tale sistema di piani nasceva dal crescente numero di interventi residenziali intrapresi sotto Khrushchev, e dall'aumento della diffusione urbana a danno del suolo agricolo. Alla metà dl 1970, tutte le città e oltre metà degli insediamenti minori erano dotati di tale strumento (Shaw, 1983).

preposti alla protezione ambientale. I governi successivi alla caduta di Khrushchev hanno inoltre intrapreso successive riforme economiche finalizzate alla decentralizzazione di poteri e competenze decisionali dal livello centrale ai quadri di impresa responsabili della produzione. Le principali decisioni di investimento sarebbero comunque rimaste saldamente nelle mani del governo centrale e dei diversi ministeri fino al 1989.

7.2.3 COMECON e cooperazione internazionale

Le ambizioni di Mosca non si limitavano all'influenza politica sul blocco sovietico, ma prevedevano l'influenza diretta sullo sviluppo economico dell'intera area socialista. Per assicurare il coordinamento delle nazioni socialiste, nel 1949 l'Unione Sovietica annunciava l'istituzione del Consiglio di Mutua Assistenza Economica (COMECON)²⁴, un complesso sistema volto a pianificare l'organizzazione dei diversi sistemi economici in un'ottica internazionale che includeva URSS, Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia e Romania²⁵. L'Albania aderiva il mese successivo e nel 1950 era la volta della DDR. Nel 1962 la Jugoslavia aderiva come paese associato e la partecipazione veniva aperta alle nazioni extraeuropee, con l'immediato ingresso della Mongolia, seguita da Cuba nel 1972 e dal Vietnam nel 1978. Il comunicato che fondava il Consiglio affermava la necessità di contribuire ad "accelerare lo sviluppo dei sistemi economici dei paesi membri", sosteneva il diritto di sovranità nazionale dei singoli stati e si poneva l'obiettivo di formare un "mercato comune socialista" (Dawson, 1987: 296, traduzione).

Il COMECON ha promosso una politica di specializzazione delle varie economie nazionali nel nome della divisione socialista del lavoro, tramite accordi su interventi coordinati di pianificazione dello sviluppo, del commercio e dei trasporti. L'assenza di interventi mirati alla risoluzione di particolari problemi di sviluppo regionale era bilanciata dalla forte enfasi sulla necessità di eliminare le differenze fra i livelli di sviluppo esistenti fra i diversi territori a livello sovra e subnazionale. Il Consiglio era di fatto controllato dall'Unione Sovietica²⁶ in ognuno dei numerosi ambiti di intervento, ed era formato da un rigido e gerarchico sistema burocratico destinato a promuovere le politiche definite in congressi annuali ai quali partecipavano, di volta in volta sotto la guida di una diversa nazione, i capi di stato, i pianificatori capi di ogni nazione, e i rappresentanti dei diversi ministeri. I primi ministri e i rispettivi consiglieri si riunivano inoltre quattro volte all'anno in un Comitato Esecutivo che aveva il compito di supervisionare tutte le organizzazioni di competenza del Consiglio. Il Comitato Esecutivo aveva oltre venti commissioni subordinate, responsabili per i diversi rami industriali o per altre attività di svariata natura (il commercio estero, l'organizzazione delle

²⁴ Preoccupate dalla crescente influenza dell'URSS sull'Europa, dopo la fine del conflitto gli Stati Uniti avevano varato il Piano Marshall (European Recovery Programme), garantendo cospicui finanziamenti finalizzati ad una maggior stabilità nel continente europeo. In seguito a tale decisione, l'Unione Sovietica non tardava a boicottare l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea costituita per l'amministrazione del programma, costringendo i paesi filosovietici ad aderire al COMECON.

²⁵ L'idea di istituire uno spazio di cooperazione economica maturata da Stalin al termine della seconda guerra mondiale aveva da subito generato perplessità nelle nazioni est-europee, prime fra tutte Bulgaria e Polonia. Le pressioni sovietiche erano culminate con l'istituzione di nuovi governi nelle nazioni discordi e con l'approvazione di documenti costituzionali che affermavano la dipendenza da Mosca.

²⁶ I restanti membri erano divisi in diversi gruppi, uno contenente le nazioni più avanzate (Cecoslovacchia, DDR, Polonia, Ungheria), un'altro che includeva le nazioni ad economia prevalentemente rurale (Albania, Bulgaria, Romania e Jugoslavia) e un terzo gruppo formato dalle nazioni extraeuropee (Cuba, Mongolia, Vietnam).

reti di trasporto etc.)²⁷. Le Commissioni erano formate da rappresentanti delle varie nazioni delegati dai rispettivi ministeri, erano permanenti e provvedevano a promuovere processi di cooperazione transnazionale nei diversi ambiti. Il Comitato Esecutivo si serviva del lavoro di tre ulteriori comitati: il Comitato per la cooperazione nelle attività di pianificazione, il Comitato per la ricerca tecnico-scientifica e il Comitato di supporto tecnico, oltre che di un Segretariato generale con sede a Mosca. Tutti gli stati membri avevano sulla carte pari diritti e le direttive del COMECON dovevano essere di volta in volta approvate all'unanimità²⁸.

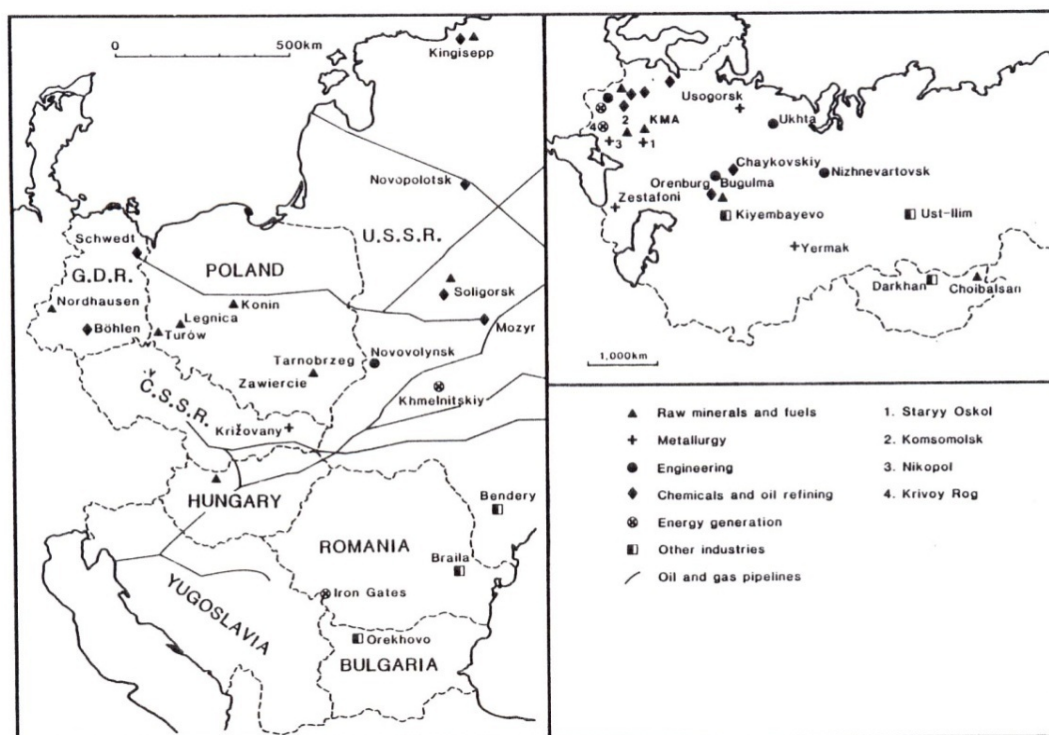


Figura 7.3: Progetti sviluppati dall'URSS e dagli stati est europei nell'ambito del COMECON. (Fonte: *Sotrudnichestvo Stran-Chlesnov SEV, Map 204, Geograficheskiy Atlas, 4th ed., Mosca, 1980*)

E' possibile distinguere cinque fasi successive nello sviluppo del COMECON. (1) Negli anni immediatamente successivi alla sua istituzione, i diversi stati membri hanno intrapreso percorsi di sviluppo dell'economia nazionale fortemente autarchici, simili a quelli della Russia prebellica, da un lato innalzando rapidamente le condizioni di sviluppo oltre i livelli prebellici e dall'altro rendendo i sistemi economici nazionali fortemente dipendenti dalla fornitura di materie prime sovietiche. (2) Con la morte di Stalin nel 1953, i principi autarchici sono stati rapidamente abbandonati verso uno scenario integrato di "divisione socialista del lavoro", in cui ogni nazione doveva specializzarsi nel tentativo di colmare tramite il proprio surplus le lacune produttive degli altri. (3) Dopo il 1956, è iniziata una fase di esplorazione di nuove possibilità di coordinamento e sincronizzazione dell'attività di pianificazione fra i diversi stati membri. Nel 1956 il COMECON ha guadagnato ulteriori competenze e, nel 1959, ha visto la pubblicazione di uno statuto ufficiale che sanciva i principi e metodi alla base della cooperazione. Sono stati i primi passi verso la realizzazione della rete elettrica internazionale,

²⁷ Mosca ospitava nove commissioni, Berlino tre, Praga, Budapest, Sofia e Varsavia due, Bucarest e Ulan Bator una.

²⁸ In realtà, l'asimmetria nei rapporti fra l'URSS e le altre nazioni, spesso sancita costituzionalmente, faceva sì che le direttive del Consiglio raramente trovassero ostacoli nel processo di ratifica.

della razionalizzazione dei differenti sistemi produttivi degli stati membri e della divisione internazionale del lavoro e della produzione. (4) Nel 1964 è iniziata la lenta ma inesorabile riduzione del controllo sovietico sul Consiglio, che è coincisa con un progressivo allontanamento della politica delle varie nazioni dalle direttive sovietiche, soprattutto in Cecoslovacchia, Ungheria, Bulgaria e Romania. (5) La pubblicazione del “Programma Complesso” del 1971, che mirava a generare elevati livelli di crescita economica in tutte le nazioni e a migliorare le tecnologie produttive, ha dato infine inizio alla quinta ed ultima fase che si sarebbe protratta fino al crollo dell’URSS. Dal 1980 il COMECON ha abbandonato progressivamente i diversi progetti di cooperazione e integrazione, limitandosi al coordinamento dei progetti di dimensione maggiore, fino a sciogliersi definitivamente con la riunione di Budapest del 28 giugno 1991.

La cooperazione del COMECON ha avuto una forte influenza sulla struttura territoriale dell’Europa centro orientale (figura 8.3), e si è concentrata su quattro ambiti principali:

Industria di base. L’enfasi del COMECON sull’autarchia economica ha portato, nel corso degli anni ’50, alla realizzazione di grandi stabilimenti metallurgici in aree industrialmente arretrate (Nowa Huta in Polonia, Eisenhüttenstadt in DDR, Kosice in Cecoslovacchia, Dunaujvaros in Ungheria e Kremikovski in Bulgaria). Tali stabilimenti sono dipesi da forniture sovietiche fino all’istituzione di Intermetal nel 1964, organismo finalizzato alla produzione ed al consumo razionale di ferro e acciaio. Il Consiglio ha giocato un ruolo estremamente importante nel ridisegno delle reti energetiche, con la realizzazione, tra il 1955 e il 1962, di una rete elettrica internazionale (Rete MIR) che collegava fra loro tutti gli stati membri. La ricerca nucleare sovietica (supportata dall’Istituto Unico per la Ricerca Nucleare, istituito a Mosca nel 1956) ha favorito il diffondersi di diverse centrali nucleari in DDR, Bulgaria, Ungheria e Cecoslovacchia, sotto il coordinamento di Interatomenergo, organismo istituito nel 1973. Infine, il COMECON ha contribuito a promuovere una più razionale politica di localizzazione degli impianti di produzione dell’energia, riducendone i costi e promuovendo il passaggio dall’uso del carbone all’uso di petrolio e metano²⁹.

Specializzazione produttiva. Gli accordi sulla specializzazione produttiva, preparati per ovviare alle difficoltà dei mercati poveri di dimensioni ridotte, hanno a loro volta avuto effetti importanti sulla distribuzione delle attività produttive all’interno dell’area COMECON. Nel biennio 1956-57, un piano per l’Europa centro orientale ad opera della Commissione di Ingegneria ha previsto la specializzazione della Germania est nella produzione di macchine di piccola cilindrata, mentre Cecoslovacchia e Polonia si sono occupate rispettivamente di auto di media ed elevata potenza. Simili accordi hanno riguardato la produzione di trattori, autobus, navi e aeroplani. Anche la produzione di sostanze chimiche è stata regolata da particolari accordi, basati sulla reperibilità delle materie prime nelle varie nazioni, e lo stesso ha riguardato la produzione di beni di consumo quali radio, televisori, telefoni etc.

Sviluppo regionale. Sia l’attività del COMECON sia le diverse politiche di sviluppo intraprese nei singoli contesti hanno previsto interventi per la promozione del riequilibrio dello sviluppo delle diverse regioni. Mentre le varie politiche nazionali miravano alla riduzione degli squilibri interni, il COMECON ha agito sui divari esistenti fra le diverse nazioni, fornendo aiuti sotto forma di materiali, prodotti tecnologici e expertise. Nonostante

²⁹ Metano e gas naturali raggiungevano l’Europa orientale tramite il “condotto dell’amicizia” iniziato nel 1959, che serviva a trasportare combustibili provenienti dall’area del Volga e dei monti Urali.

l'approccio del COMECON non prevedesse, a differenza delle politiche UE, sussidi economici da gestire in autonomia a livello nazionale, è innegabile che i progetti di cooperazione finalizzati alla riduzione delle differenze fra le varie nazioni abbiano ottenuto risultati strabilianti, contribuendo a modificare radicalmente la geografia economica dell'Europa centro orientale.

Trasporti. Il COMECON ha infine raggiunto discreti successi in termini di sviluppo di un sistema trasportistico integrato che collegasse l'URSS alle nazioni satelliti. All'interno dell'area socialista la ferrovia era il mezzo di trasporto principale per persone e merci, con notevoli vantaggi in termini ambientali e di congestionamento viario. Nonostante l'enfasi dedicata al trasporto su rotaia, dagli anni '70 numerosi interventi di ammodernamento hanno interessato anche i collegamenti stradali ad elevata percorrenza. I tracciati Berlino-Varsavia; Praga-Varsavia, Praga-Budapest, Budapest-Bratislava, già sviluppate negli anni '50, sono stati estesi all'area balcanica, e i collegamenti con Mosca erano migliorati³⁰. Anche il trasporto fluviale e via mare è stato oggetto di vari interventi, specialmente nel bacino del Danubio, nei principali fiumi sovietici e nei porti del mar Baltico e del mar Nero.

7.2.4 Principi di pianificazione ed esito territoriale del modello socialista

Dopo l'ingresso nell'ambito di influenza sovietica, le nazioni dell'Europa centro orientale hanno adottato sistemi economici di matrice stalinista, finalizzati all'istituzione della cosiddetta "società urbana industrializzata socialista" (Paul, 1995: 30, traduzione). Dopo i successi iniziali, i nuovi sistemi hanno però dovuto confrontarsi con le reali condizioni in cui versavano le diverse nazioni nel 1945 e, in particolare, con gli ampi squilibri regionali che complicavano l'applicazione pedissequa del nuovo modello di sviluppo. Tale fattore, insieme alle riforme che avvenivano contemporaneamente in Unione Sovietica, hanno portato i diversi paesi a sperimentare soluzioni alternative e ad adottare modelli di sviluppo più consoni alle peculiarità nazionali. Con gli anni '70, le politiche di localizzazione industriale hanno così abbandonato ogni criterio di tipo diffusivo e l'egualitarismo sul quale si era fondata la strategia di piano del dopoguerra è stato rivisitato alla ricerca di un compromesso fra ideologia e imperativi di politica economica (Feiwel, 1971).

Il tentativo di conciliare i fondamenti teorici dominanti in occidente e la realtà sociale e istituzionale socialista ha portato ad una presa di coscienza della necessità di basare la modernità socialista sul consolidamento di diversi sistemi di centri urbani gerarchicamente equilibrati e funzionalmente integrati all'interno dei singoli paesi. L'obiettivo di distribuzione egualitaria delle forze produttive sullo spazio nazionale ha lasciato il posto al concetto di equità regionale misurata in termini di distribuzione degli investimenti produttivi e di accessibilità ai servizi per tutta la popolazione. La conciliazione di efficienza economica ed equità sociale si è tradotta nel concetto di *concentrazione policentrica moderata*, che prevedeva l'ulteriore crescita di alcune delle maggiori aree metropolitane, oltre al rafforzamento dei centri di medio-grande dimensione e al consolidamento degli assi infrastrutturali (Bourne e al. 1983; Korcelli, 2005). Allo stesso tempo, il prevalere dell'industrializzazione sulla qualità urbana ha portato a una *urbanizzazione imperfetta*,

³⁰ Nel 1976, tutti gli stati membri si erano inoltre accordati sulla costruzione di quattro principali autostrade: Marienborn-Berlino-Varsavia-Mosca, Rostock-Berlino-Praga-Budapest- Bucarest-Costanza, Danzica-Varsavia-Bratislava-Budapest e Mosca-Bucarest-Sofia.

caratterizzata dalla perdurante scarsità di servizi per la popolazione e di strutture residenziali (Conti, 1994). In termini di sviluppo industriale, i diversi governi hanno continuato a perseguire lo sviluppo dei già enormi stabilimenti esistenti, investendo su economie interne di scala che avrebbero dovuto consentire il raggiungimento di un'elevata produttività e ridotto contestualmente i costi di funzionamento. L'eccessiva burocratizzazione, l'obsolescenza tecnologica e la scarsa manutenzione ha però limitato fortemente l'efficienza degli impianti, rendendo necessari continui incentivi statali volti a mantenere produttività e piena occupazione (Hamilton, 1990). La esasperazione della concentrazione industriale nei centri di medio-grande dimensione ha contribuito a consolidare un sistema gerarchico di centri urbani, basato sull'importanza produttiva degli stessi, e ad acuire la dualità fra aree urbane e aree rurali³¹.

Come in URSS, anche in Europa centro orientale lo squilibrio fra gli investimenti produttivi e quelli di carattere socio-residenziale ha rappresentato la principale criticità del sistema, e ha costituito uno dei fattori alla base della crisi degli anni '80. L'erogazione a prezzi irrealistici di residenze, prodotti alimentari e servizi in genere, il cui costo gravava sulle casse dello stato ed era coperto dal surplus produttivo, ha fatto sì che il declino della produttività globale portasse alla graduale paralisi del sistema. La crisi ha investito non solo le aree più vulnerabili ma, a causa dell'integrazione funzionale e territoriale dell'economia delle nazioni centro orientali, ha interessato congiuntamente le diverse regioni e aree urbane e colpito in maniera indiscriminata ogni categoria sociale, portando al termine di quella che l'economista ungherese aveva definito *economy of shortage* (Kornai, 1980, 1984, 1990).

Nazione	Popolazione (migliaia)		Agricoltura (%)		Industria (%)		Terziario (%)		Popolazione Urbana (%)		PIL procapite
	1946	1983	1950	1982	1950	1982	1940	1980	1950	1982	1980
Albania	1.132	2.840	71	61	18	25	11	14	n.d.	38	840
Bulgaria	7.003	8.940	56	37	25	39	19	24	25	66	4150
Cecoslov.	12.916	15.420	38	14	37	46	25	40	49	64	5820
DDR	18.057	16.700	24	10	45	50	31	40	68	77	7180
Ungheria	9.043	10.690	53	23	26	40	21	37	36	55	4180
Polonia	23.959	36.570	57	31	23	37	20	32	31	58	3900
Romania	15.791	22.550	67	29	15	44	28	27	23	51	2340
Jugoslavia	15.679	22.860	67	29	15	35	18	36	16	44	2620

Figura 7.4: Sviluppo dell'Europa centro orientale nel periodo socialista. (Fonte: Dawson, 1987).

E' possibile fare alcune considerazioni complessive circa gli esiti di quarant'anni di pianificazione socialista. In primis, è innegabile come questa abbia portato a livelli di crescita economica mai sperimentati prima. I danni subiti nel periodo bellico sono stati immediatamente riparati, contribuendo a rimediare a povertà e arretratezza economica, grazie al mutamento strutturale del sistema economico e dell'organizzazione sul territorio del sistema degli insediamenti e delle strutture produttive. Il surplus di manodopera rurale, che aveva limitato le possibilità di sviluppo fra le due guerre, è confluito in attività industriali, con il conseguente declino della percentuale di popolazione dedita ad attività agricole. La produzione delle industrie estrattive e manifatturiere è cresciuta in maniera esponenziale fino ad almeno metà degli anni '70, garantendo l'aumento della produzione di beni di consumo e la

³¹ Ogni città era collocata all'interno di una gerarchia urbana pianificata centralmente, sistema che garantiva ai governi il controllo del territorio tramite una rete di nodi centrali verticalmente strutturati, che svolgevano precise funzioni nella gestione del sistema e il cui campo di competenza era limitato dalle prerogative assegnate loro dal governo centrale (Korcelli 1990, 2005).

crescita della manodopera industriale in tutte le nazioni socialiste. L'industria è diventato il settore trainante in termini di occupazione e produzione di ricchezza, e anche il settore terziario ha conosciuto un rapido sviluppo in diversi contesti nazionali³². I mutamenti della struttura sociale sono stati altrettanto imponente, con l'estensione di standard urbani di sanità, educazione e servizi di base a tutto il territorio rurale, contribuendo alla quasi totale eliminazione dell'analfabetismo. Tale prodigioso sviluppo è stato accompagnato da una significativa rivoluzione nella struttura territoriale dell'Europa centro orientale. Gli insediamenti locali hanno diversificato la propria struttura economica tramite la localizzazione di stabilimenti industriali di piccole dimensioni in aree rurali e grazie allo sviluppo dell'attività turistica. I servizi di trasporto municipali e quelli legati alle attività industriali hanno progressivamente migliorato i collegamenti fra villaggi e centri urbani come mai in passato, garantendo ad un gran numero di persone la possibilità di diventare lavoratori pendolari. Inoltre, la popolazione urbana è aumentata in maniera costante per tutto il periodo socialista.

Nonostante tutte le nazioni abbiano conosciuto elevati livelli di sviluppo, nel 1989 esistevano però ancora marcate differenze fra le varie nazioni, con Germania est e Cecoslovacchia in testa, seguite da Ungheria e Bulgaria, mentre Romania e Albania continuavano ad occupare le ultime posizioni. Anche all'interno dei diversi contesti nazionali non tutti gli squilibri sono stati eliminati, ma in ogni caso diversi passi avanti sono stati compiuti soprattutto in termini di riequilibrio delle diverse reti urbane, grazie al successo di politiche favorevoli alla crescita dei centri di medie e piccole dimensioni. Le maggiori aree urbane hanno però continuato ad attrarre gran parte degli investimenti, mantenendo un predominio economico e demografico (soprattutto in Ungheria e Romania) e vedendo la propria posizione rafforzata dall'evoluzione di sistemi trasportistici monocentrici. Inoltre, lo sviluppo economico ha portato alla nascita di nuovi problemi regionali, con diverse aree rurali in crisi economica alle prese con un rapido invecchiamento della struttura demografica, mentre i maggiori centri industriali sperimentavano alti tassi di inquinamento, carenza di edifici residenziali e crescente congestionamento automobilistico.

7.3 Transizione e riforma macroeconomica

L'esito spaziale differenziato della pianificazione centralizzata ha costituito il punto di partenza delle nazioni dell'Europa centro orientale dopo il 1989. L'opinione consolidata che il modello socialista avesse prodotto esiti fallimentari, ha fatto sì che le politiche intraprese durante la transizione si basassero sull'assunto ideologico che i meccanismi di mercato avrebbero dovuto costituire l'unico principio di regolazione dell'economia e della struttura territoriale. Partendo da tale presupposto, a partire dal 1989 le nazioni estereuropee hanno sperimentato una rapida e radicale trasformazione che non ha precedenti. Se l'introduzione dell'economia di mercato ha rivelato peculiarità forti in alcune economie regionali, essa ha contribuito ad aggravare la situazione delle regioni più deboli, accrescendo enormemente squilibri regionali e disuguaglianze sociali (Paul, 1995; Blazek, 1996; Gorzelak, 1996). Terminati i giorni della *povertà condivisa* (Paul, 1995), il divario fra ricchi e poveri è

³² I sistemi economici di molte delle nazioni socialiste (Bulgaria, Ungheria, Polonia, e Jugoslavia su tutti) sono passati rapidamente, in quarant'anni di socialismo, da una situazione di "decollo", ad una situazione di "cammino verso la maturità", come descritto dal modello di crescita economica di Rostow (Rostow, 1960).

aumentato, sia in termini sociali sia territoriali. Il processo consumatosi fra gli anni '90 e i primi scampoli del nuovo millennio ha dunque assunto la connotazione di uno straordinario, violento passaggio di economie centralmente pianificate al libero mercato, garantendo da un lato nuove opportunità di ricchezza e un maggior grado di democrazia e libertà, ma causando, d'altro canto, il drammatico acuirsi di sproporzioni territoriale e delle emergenze sociali. Le dinamiche globali riferibili all'internazionalizzazione dell'economia mondiale (cfr. Thrift, 1994; Moulaert e Demaziere, 1994) fino al 1989 imbrigliate dalle caratteristiche del modello sovietico, si sono abbattute sull'Europa centro orientale in maniera repentina, portando ad una deregolamentazione dell'economia e alla ridefinizione dei rapporti fra pubblico e privato, parallelamente ad un rapido smantellamento dello stato sociale (Bennet, 1993). Gli effetti di tale "globalizzazione ritardata" hanno causato l'immediato smantellamento della struttura socialista e l'emergere di sfide note e sperimentate da tempo in occidente, ma relativamente nuove e oltremodo violente per il contesto orientale: la rinascita della proprietà privata e del mercato immobiliare, l'aumento vertiginoso della motorizzazione, la speculazione e gli investimenti stranieri, l'assalto delle aree centrali per trasformarle in uffici e attrazioni per turisti, il degrado del patrimonio edilizio, l'insufficienza infrastrutturale etc.

A causa di tali ragioni, il periodo di transizione è stato caratterizzato dal continuo dibattito politico circa le riforme economiche da adottare e, abbandonati in maniera rapida i vecchi principi, l'organizzazione del nuovo quadro istituzionale si è sviluppata in maniera lenta e spesso caotica a causa dei numerosi elementi incerti. Nei primi anni di transizione in ogni nazione sono state adottate importanti misure di ristrutturazione legale e istituzionale, senza poter contare su nessuna matrice da prendere a riferimento, tanto da far paragonare gli incerti tentativi di riforma intrapresi alla "costruzione di una nuova casa su vecchie fondazioni pericolanti, senza un progetto esecutivo e con solo un terzo dei materiali necessari a disposizione. In ogni caso la casa doveva essere costruita il più velocemente possibile e doveva essere esattamente come la bella e grande casa dello zio, sempre solo vista in fotografia" (Paul, 1995: 28, traduzione). Nonostante ciò, poco dopo la caduta del regime, il tentativo di adattamento al nuovo modello economico ha preso effettivamente forma, fra opinioni spesso contrastanti su quale fosse la miglior strategia da seguire. E' possibile individuare due correnti di pensiero principali; la prima, supportata dagli esperti occidentali, poneva l'accento sulla necessità di realizzare la macroriforma economica nel più breve tempo possibile e, grazie ad una rapida privatizzazione, decentralizzazione amministrativa, transizione verso i prezzi del mercato globale, riduzione dei sussidi statali e espansione del libero mercato, mirava ad elevare rapidamente le condizioni di vita della popolazione ai livelli occidentali³³. La seconda corrente di pensiero, più "politica" nei contenuti, metteva in guardia sui drammatici effetti sociali impliciti in una rapida transizione, sostenendo approcci semi-protezionistici per permettere un più lungo periodo di adattamento a popolazione e imprese (Kinneer, 1992). I sostenitori di tale via invitavano, inoltre, a proporre cambiamenti gradualisti e concatenati, a causa dell'assenza delle istituzioni pubbliche e private necessarie per un buon funzionamento del nuovo modello economico, e dubitavano della reale possibilità di un funzionamento di tale sistema a livello microeconomico anche al termine delle riforme, affermando la necessità di stimolare fin dal principio iniziative di sviluppo bottom-up che

³³ Questa scuola di pensiero, della quale Sachs (1992) era il portavoce principale, traeva fondamento in teorie economiche basate su esperienze di sviluppo economico in paesi del terzo mondo.

coinvolgessero direttamente le neonate istituzioni locali (Horvath, 1991; Szul, 1991; Murrel, 1993).

Nonostante la maggiore lungimiranza di una transizione maggiormente “regolamentata”, le riforme intraprese a cavallo dei primi anni '90 hanno assunto la forma della cosiddetta *terapia d'urto* (Brada, 1993), affidandosi al nuovo modello economico senza proporre alcun tipo di regolazione, al fine di raggiungere in maniera più rapida i vantaggi del mercato, ma trascurando gli elevati costi sociali delle riforme stesse (Parysek, 1993). Una delle principali riforme intraprese ha interessato la riorganizzazione della struttura dei poteri amministrativi all'interno delle varie nazioni, ed in particolar modo la redistribuzione dei poteri a livello locale. Il trasferimento di competenze alle autorità locali non ha potuto compiersi immediatamente in maniera efficace a causa della mancata concessione alle stesse di una dotazione finanziaria adeguata e del perdurare dell'influenza dei quadri di impresa sulle realtà locali³⁴. L'indipendenza dei nodi della maglia del potere amministrativo quindi, è risultata essere in principio solo formale, zavorrata da forti dipendenze dal budget centrale e dalle strutture di impresa che hanno dominato l'economia locale fino almeno a metà degli anni '90.

Dopo l'inizio della transizione, con il crollo del controllo del mercato imposto dai governi comunisti, un crescente numero di imprese occidentali ha iniziato a rilocalizzare i propri impianti ad est di quella che Kuklinski (1994: 73, traduzione) ha definito la “cortina d'oro”. L'ingresso dei capitali stranieri nei sistemi economici centro orientali può essere diviso in due periodi distinti: durante i primi anni (1989-1991) gli investitori hanno mantenuto atteggiamenti prudenti, operando in gruppi misti per testare le caratteristiche dei nuovi mercati (il clima fiscale, la possibilità di trasferire i profitti, il mercato potenziale, la stabilità politica, il costo del lavoro e la qualità della manodopera. Michlak, 1993; Buckley & Ghauri, 1994); a partire dalla metà degli anni '90, si è invece registrato un aumento esponenziale del numero e del valore degli investimenti (Csefalvay, 1994). La valutazione del reale impatto dei flussi di capitali esteri non è uniforme e, se da un lato essi hanno favorito lo sviluppo regionale tramite la rivitalizzazione delle ex imprese statali, l'esportazione della maggior parte dei profitti al di fuori dei confini nazionali, la rilocalizzazione delle attività al cessare delle condizioni economiche favorevoli e i soventi contrasti fra gli interessi degli investitori stranieri e le priorità delle comunità locali, hanno costituito altrettanti nodi controversi. Diversi studi hanno dimostrato inoltre come la maggior parte dei nuovi posti di lavoro creati in Europa centro orientale dopo la caduta del muro sia legata allo sviluppo di un gran numero di piccole e medie imprese basate su iniziative locali (Sleszynsky, 2006). A differenza degli investimenti stranieri, per loro natura spazialmente selettivi, tali attività si sono sviluppate anche nelle regioni svantaggiate, contribuendo ad attenuare l'ampliamento degli squilibri regionali che ha caratterizzato le nazioni l'Europa centro orientale nel periodo di transizione (Paul e al., 1992).

Infine, i fattori descritti hanno influenzato nello specifico anche l'ambito del governo del territorio e, negli anni immediatamente successivi all'abolizione del sistema centralizzato di

³⁴ Durante il periodo socialista, l'attuazione dei processi decisionali per linee verticali tramite le gerarchie d'impresa aveva di fatto istituzionalizzato queste ultime ai diversi livelli della piramide gerarchica (French, Hamilton, 1983). La grande impresa statale, reale motore di allocazione delle risorse, al livello locale spesso si sostituiva alla pubblica amministrazione nella realizzazione e distribuzione di residenze e servizi (Sykora, 1999). Dopo il 1989, nonostante i presupposti ideologici di tali logiche fossero venuti a mancare, motivazioni economiche (difficoltà di privatizzazione) e politico-sociali (mantenimento di livelli occupazionali accettabili) sono stati alla base della loro riproduzione anacronistica, sia pur mediata da nuove condizioni istituzionali.

gestione dell'economia, qualsiasi forma di pianificazione è stata vista con sospetto e spesso considerata in conflitto con il nuovo modello di mercato³⁵. Come detto, i contesti necessari allo svolgimento delle operazioni di mercato e i processi regolativi delle stesse si sono sviluppati in maniera lenta e caotica, insieme alle condizioni necessarie al consolidamento di un contesto di governo del territorio adatto al mercato libero. In particolare, la necessità di regole di mercato era sentita principalmente in relazione ai terreni e alle proprietà immobiliari, anche a causa della necessità di risolvere la questione delle restituzioni dei terreni espropriati durante il periodo socialista ai legittimi proprietari³⁶. Inoltre, a causa dei continui cambiamenti della struttura istituzionale, delle dispute circa la nuova legislazione in materia di pianificazione e della diffusa avversione verso ogni tipo di pianificazione, per la maggior parte degli anni '90 la regolazione dell'attività edilizia e la parziale gestione degli usi del suolo a livello municipale sono state le uniche attività di governo del territorio ad essere esercitate, spesso grazie al mantenimento degli elementi propri del periodo precedente al 1989 (Newman e Thornley, 1996).

7.4 L'influenza dell'Unione Europea

La maggior parte degli studi circa la transizione economica e politica che ha riguardato le nazioni dell'Europa centro orientale ha rappresentato tale processo come principalmente caratterizzato da dinamiche interne, riferendo i successivi cambiamenti ad altrettanti tentativi domestici di ristabilire un nuovo ordine autonomo dopo il collasso dell'Unione Sovietica (Lipton & Sachs, 1990; Gorzelak 1996; Gorzelak e al. 2001). All'interno di tale processo, le dinamiche proprie del contesto internazionale sono state prese in esame soltanto raramente quali fattori principali di cambiamento. Ad una analisi approfondita appare però evidente come numerosi fattori esogeni riferibili allo scenario geopolitico/geoeconomico internazionale abbiano giocato un ruolo cruciale nelle scelte politiche compiute dai governi delle diverse nazioni durante la transizione, ora costituendo importanti opportunità da cogliere, ora ponendo forti limiti all'insieme di opzioni disponibili, in ogni caso contribuendo ad influenzare fortemente i processi decisionali in atto all'interno dei singoli paesi (Shields, 2004).

Se già prima del 1989, tramite la fitta rete di relazioni economiche e politiche del COMECON, il contesto internazionale aveva rappresentato una importante cornice all'interno della quale i differenti governi hanno dovuto collocare le rispettive linee di azione politica, dopo lo scioglimento del Consiglio di Cooperazione e l'accesso all'interno del modello economico occidentale, le diverse nazioni si sono ritrovate a dover promuovere i propri modelli di sviluppo in uno scenario meno strutturato ma decisamente più complesso, sotto la crescente influenza di numerose istituzioni internazionali (Harvey, 2005). All'interno di

³⁵ Come afferma Sykora, mentre la rimozione delle strutture comuniste è avvenuta in maniera immediata dopo il 1989, la loro sostituzione con un nuovo sistema è risultato essere un processo più lento e complesso del previsto, con lo spirito neoliberista che ha permeato i primi anni della transizione che si è tradotto in una scarsa priorità politica per politiche regionali e pianificazione (Sykora, 1994).

³⁶ Tale operazione generava non pochi problemi a causa della difficoltà intrinseca nella valutazione di diritti di proprietà risalenti a 50 anni prima. Dopo aver stabilito l'effettiva detenzione dei diritti, il processo seguiva differenti percorsi, dalla rimozione degli occupanti e la restituzione della proprietà, alla compensazione con appezzamenti di terreno localizzati altrove, fino all'indennizzo in denaro. La gravità della situazione è evidente se si considera che, ad esempio, nella città di Lodz il 70% dello stock immobiliare è stato oggetto di contenziosi giuridici (Ciechocinska, 1994).

questa condizione, un ruolo cruciale è stato giocato dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) che, fornendo o meno il proprio supporto alle politiche di riforma promosse dai diversi governi, ha garantito o negato crediti e prestiti finanziari nel tentativo di assicurare gradualmente la necessaria stabilità ai mercati e alle istituzioni commerciali dei diversi paesi e di preparare il terreno per l'intervento degli investitori stranieri. Facendo leva sul principio di condizionalità, le istituzioni finanziarie internazionali hanno dunque contribuito ad influenzare le numerose riforme promosse dagli stati ex-socialisti e favorito l'implementazione di determinati requisiti istituzionali e operativi (Shields, 2004).

Ma è l'attività politica dell'Unione Europea ad aver influenzato maggiormente i precorsi di transizione delle nazioni estereuropee. Con il Consiglio Europeo di Copenhagen del 1993, l'UE concludeva il percorso intrapreso cinque anni prima con l'apertura delle relazioni fra UE e COMECON, dichiarando ufficialmente la propria disponibilità ad accettare tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale che aspirassero ad aderirvi, ove questi rispettassero determinate condizioni economiche e politiche. Ha Preso così vita un continuo confronto fra gli obiettivi e le priorità proprie delle diverse parti in causa – da un lato, l'Unione Europea appunto, e, dall'altro, le diverse nazioni che avevano abbandonato l'ormai ex blocco sovietico. Se per l'Unione Europea, la possibilità di un futuro allargamento alla porzione orientale del continente ha significato, come abbiamo visto, il completamento di quell'area di prosperità e di pace fondata su radici storiche e valori culturali comuni, oltre che l'ottenimento di un maggior peso politico ed economico ed un innalzamento della propria competitività all'interno dello scenario economico globale, dalla prospettiva dei diversi paesi dell'Europa centro orientale l'adesione all'UE ha rappresentato un'occasione da non perdere in termini di crescita economica e politica in un quadro di nuovi valori di libertà e democrazia, di stabilità sociale, della risoluzione di una situazione occupazionale drammatica e soprattutto dell'allargamento dei mercati.

Il programma d'azione predisposto dall'Unione per pavimentare il percorso del futuro allargamento ad est è stato impostato su apposite strategie di preadesione, tese a verificare la progressiva corrispondenza dei paesi candidati ai requisiti comunitari in termini di riforme economiche e istituzionali tramite rapporti periodici relativi ai diversi paesi e, parallelamente improntate al finanziamento di specifici programmi volti a rafforzare le relazioni fra i paesi membri e quelli candidati, e potenziare le istituzioni di questi ultimi. All'interno di tale scenario, l'Unione Europea ha potuto giocare un ruolo cruciale nell'influenzare le scelte politiche ed economiche dei diversi governi, facendo sovente leva sulla volontà di adesione degli stessi. Diversi autori hanno riferito tale “desiderio europeo” a tre principali insiemi di elementi (Piazzolo, 2000; Dimitrovska Andrews, 2004; Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005), nella fattispecie (1) le aspettative maturate riguardo ai sostanziali trasferimenti finanziari dal budget comunitario, (2) il miglioramento delle condizioni di cooperazione commerciale all'interno del Mercato Unico e (3) il rafforzamento della “credibilità” delle riforme macroeconomiche promosse³⁷. Come sottolinea Piazzolo (2000) dunque, dal momento in cui la prospettiva del futuro accesso all'interno dell'UE ha ottenuto credibilità, la

³⁷ Piazzolo (2000) sottolinea infatti come l'efficacia delle riforme intraprese da un governo all'interno di un'economia di mercato sia direttamente proporzionale all'effettiva volontà dei differenti attori economici di alterare il proprio comportamento nella direzione richiesta dalle riforme stesse.

transizione delle nazioni esteeuropee verso modelli economici occidentali e verso configurazioni politiche e istituzionali democratiche ha iniziato ad assumere un crescente “sapore comunitario”, essendo l’adesione non soltanto legata alla conforme adozione del vasto *acquis communautaire*, ma anche e soprattutto ad una forte condizionalità politica in relazione all’istituzione modelli di governo democratici e di economie di mercato funzionanti³⁸.

In conclusione, è interessante sottolineare come, nonostante sia innegabile che il supporto finanziario e organizzativo delle istituzioni finanziarie internazionali e soprattutto dell’Unione Europea abbia consentito una transizione più rapida e solida verso il nuovo modello di mercato, numerosi autori abbiano sollevato perplessità soprattutto in relazione agli effetti collaterali causati dalle riforme promosse con il supporto di tali istituzioni, dai crescenti squilibri sociali e territoriali al parziale smantellamento del sistema welfaristico (Paul, 1995; Szul & Mynk 1997; Gorzelak e al. 2001; Shields, 2004). Come afferma Roddick (1989) infatti, grazie al supporto di organismi internazionali i diversi governi hanno potuto intraprendere processi di riforma per certi versi controversi e impopolari, riparandosi dietro lo scudo della necessità di ottenere l’approvazione dell’FMI o di rispettare le richieste dell’Unione. Se tale fattore ha sovente contribuito a garantire la necessaria stabilità politica per l’effettiva operabilità delle riforme, la continua necessità del supporto di organismi internazionali ha però fortemente ridotto le possibilità e l’arbitrarietà di scelta da parte della classe politica, imbrigliando la transizione delle diverse nazioni all’interno di un più vasto contesto dominato da interessi esterni.

7.5 Strutture spaziali emergenti

L’insieme degli elementi presentati fino ad ora – contesto politico, riforma macroeconomica, investimenti stranieri, sviluppo dell’iniziativa locale e relazioni internazionali – hanno contribuito ad influenzare la struttura spaziale che le varie nazioni dell’Europa centro orientale avevano ereditato dal periodo socialista, dando vita a configurazioni estremamente variegata e sostituendo il modello di concentrazione policentrica moderata propria del precedente periodo storico con una nuova, complessa, struttura spaziale le cui caratteristiche sono tuttora in continuo divenire (Sykora, 1999). L’attuale realtà territoriale esteeuropea è dunque il risultato della sovrapposizione della selettività spaziale degli investimenti stranieri e dell’eredità spaziale socialista, delle politiche di preadesione promosse dall’Unione Europea e dell’azione della neonata imprenditoria locale, ed è fortemente imperniata dalle nuove esigenze dell’economia globale. Come abbiamo visto, il modello industriale socialista si fondava sulla distribuzione di grandi unità produttive. Dopo il crollo del sistema, venendo a mancare i rapporti economici garantiti dal COMECON e i sussidi economici statali, i sistemi economici esteeuropei si sono trovati a dover affrontare il nodo irrisolto del rapporto fra scala e produttività degli stabilimenti, che nelle condizioni di

³⁸ Un effetto collaterale della forte prospettiva eurocentrica che ha dominato la transizione è stata la progressiva riduzione delle relazioni economiche fra le diverse nazioni est-europee, di fatto smantellando completamente la struttura di supporto e commercio consolidatasi sotto l’egida del COMECON e conferendo agli stati membri dell’UE15 una sorta di monopolio dei mercati esteeuropei (Gorzelak, 1996; Szleszinski, 2006). Basti pensare che, già nel 1992, le esportazioni dei beni prodotti nelle quattro nazioni di Visegrad verso l’UE erano passati da una media del 28% del 1989 ad oltre il 40%, e valori simili erano riscontrabili nella crescente presenza di beni provenienti dall’UE15 nei mercati di tali nazioni.

arretratezza tecnologica in cui versavano la maggior parte delle strutture industriali era alla base di una grave inefficienza produttiva. A sua volta, la mancata assunzione come valore positivo del concetto di economie di agglomerazione, ha reso la maggior parte centri urbano-industriali scarsamente attrattivi per nuovi investimenti volti a razionalizzare il tessuto produttivo ereditato. La carenza di fondi statali e il nuovo scenario favorevole alla libera concorrenza hanno inoltre portato alla cancellazione del complesso sistema di incentivi che nel periodo precedente aveva interessato il sistema industriale, contribuendo a ridurre drasticamente il volume produttivo dei centri che erano stati il motore dell'industrializzazione post-bellica (Bilazyka & Rapacki, 1991).

Durante i primi tre anni di economia di mercato, gli unici settori che sono riusciti ad adattarsi alla trasformazione sono stati quelli legati alla sfera economico-finanziaria, mentre la trasformazione industriale è proceduta in maniera lenta, dando origine a fenomeni contraddittori: da un lato l'affermazione di nuove regioni urbane di traino, capaci di sviluppare un'attiva iniziativa imprenditoriale privata (Varsavia, Praga, Budapest, Poznan, Bratislava) e, dall'altro, la resistenza alla trasformazione delle regioni caratterizzate dall'industria pesante (Alta Slesia, Borosod, Kosice)³⁹. Il processo di transizione ha dunque implicato una forte selettività spaziale, favorendo soprattutto quei centri che si sono dimostrati in grado di stimolare l'interesse degli investitori stranieri e di offrire loro valide garanzie. Inevitabilmente quelle regioni e aree urbane rafforzatesi in termini di funzioni amministrative e industriali, nei decenni del governo socialista sono andate incontro ad una progressiva crisi economica. In seguito a tali fenomeni, la fitta rete di centri urbani così fortemente organizzata durante il periodo socialista si è scomposta secondo due peculiari forme organizzative (Conti, 1994): da un lato, la perdurante dipendenza dei sistemi urbani locali dal più alto livello decisionale, non accompagnata tuttavia da rilevanti fenomeni di crescita locale e dall'attivazione di connessioni internodali; dall'altro, il primato dei sistemi metropolitani di alto livello gerarchico che hanno rafforzato la propria posizione nel nuovo sistema economico, proponendosi come *gateway* fra economia nazionale e internazionale⁴⁰.

L'ampio divario fra centri principali e il resto del territorio e il declino della ricchezza secondo un gradiente ovest-est rappresentano dunque le caratteristiche principali dell'evoluzione della struttura spaziale dell'Europa dell'est dal 1989 ad oggi (Korcelli, 2005). Le nazioni esteeuropee si trovano ad affrontare una serie di sfide territoriali di notevole gravità che sono il frutto dell'azione combinata dell'eredità socialista e dei meccanismi che hanno caratterizzato il percorso di transizione. Come vedremo nei capitoli successivi, le disuguaglianze in termini di sviluppo regionale, gli alti tassi di disoccupazione, la situazione ambientale e lo spopolamento delle aree rurali, l'insufficienza delle reti infrastrutturali e la fatiscenza dello stock residenziale costituiscono solo alcune delle emergenze alle quali il governo del territorio delle nazioni oggetto di indagine dovrà occuparsi negli anni a venire.

³⁹ E' possibile riscontrare diverse categorie di "aree deboli", che uniscono difficoltà nello sviluppo economico e alto tasso di disoccupazione (Nemes Nagy, 1994): (1) aree di antica industrializzazione. Ad esempio Borsod in Ungheria, Walbrzych e Lodz in Polonia, la Slovacchia centrale e la Moravia del Nord in Repubblica Ceca, (2) aree industriali monoprodottrici che hanno sofferto la crisi di un grande impianto industriale, (3) aree monoprodottrici agricole di grandi dimensioni (2000-5000 ha) e (4) aree collocate in zone marginali, principalmente a ridosso dei confini orientali.

⁴⁰ Tali centri, in quanto portali di accesso dei rispettivi sistemi territoriali, hanno accresciuto via via i propri vantaggi relativamente al resto del paese e instaurato una rapporti di dipendenza-dominanza rispetto alla restante parte del territorio (Korcelli, 2005).

8. Cecoslovacchia

La Cecoslovacchia è stata probabilmente la nazione caratterizzata dalla più forte politica di riequilibrio territoriale fra tutte le nazioni dell'Europa centro orientale. Le politiche di sviluppo regionale promosse a partire dalla fine della seconda guerra mondiale all'interno della nuova realtà socialista, sono state influenzate da successivi tentativi di ripopolare le aree a ridosso della frontiera occidentale. L'industrializzazione dei territori Cechi sud-orientali e della parte slovacca ha giocato un ruolo fondamentale fra gli obiettivi perseguiti, tramite interventi di rilocalizzazione dell'apparato industriale dalle zone occidentali e la promozione di investimenti industriali sul territorio di città di dimensioni ridotte per favorirne lo sviluppo.

Se fino alla fine degli anni '60, lo sviluppo regionale è stato perseguito tramite un unico strumento di pianificazione economica nazionale, a partire da tale periodo sono stati introdotti documenti e proiezioni specificatamente riferiti allo sviluppo regionale, seguiti da ulteriori piani concernenti agglomerazioni urbane e aree speciali. Alla fine degli anni '60, un complesso e ardito programma di riforme ha portato a diverse innovazioni nel settore delle politiche di supporto industriale e di sviluppo, che si sono concentrate in misura maggiore sulla produzione di servizi pubblici e beni di consumo. Nonostante la riforma federale che nel 1968 portava alla divisione amministrativa di Repubblica Ceca e Slovacchia, l'ondata centralista che seguiva la "primavera di Praga" ha rafforzato nuovamente il sistema centrale di distribuzione delle risorse, tendenza che ha continuato ad accompagnare l'azione del governo della Federazione Cecoslovacca durante la crisi economica degli anni '80.

Dopo la "Rivoluzione di Velluto" del 1989, l'introduzione di modelli economici impostati sul libero mercato hanno causato l'aumento delle disparità territoriali all'interno del territorio di Repubblica Ceca e Slovacchia, separatesi definitivamente nel 1993. In entrambi i contesti, il sistema gerarchico di pianificazione economica è stato abbandonato immediatamente dopo la caduta del socialismo, senza prevedere alcun quadro sostitutivo in materia di governo del territorio. A partire dalla seconda metà degli anni '90, l'aggravarsi delle emergenze territoriali e il graduale avvicinamento alla realtà comunitaria ha stimolato processi di regionalizzazione, che hanno portato all'istituzione di governi regionali autoeletti in entrambe le nazioni fra il 2001 e il 2002, mentre l'indipendenza dei governi municipali era già stata garantita nel 1990.

Di seguito, un breve esame del contesto socialista che ha caratterizzato la Cecoslovacchia a partire dal 1945 (§8.1) costituisce il quadro di riferimento per la successiva analisi del governo del territorio in tale nazione, che prende in esame l'evoluzione delle politiche regionali (§8.2), ambientali (§8.3) e urbane (§8.4) fino al 1989, per poi terminare con un paragrafo che ne riassume i tratti salienti (§8.5). La seconda parte del capitolo, prende poi in esame l'attività di governo del territorio per come essa si è sviluppata in maniera parallela in Repubblica Ceca e in Slovacchia a partire dal 1989, partendo da alcuni cenni relativi alla transizione macroeconomica (§8.6 e §8.12) e dalla descrizione delle riforme che hanno interessato i quadri amministrativi e istituzionali delle due nazioni (§8.7 e §8.13), per poi

arrivare all'analisi delle differenti dimensioni che caratterizzano tale attività ai diversi livelli territoriali: transnazionale (§8.8 e §8.14), nazionale (§8.9 e §8.15), regionale (§8.10 e §8.16) e locale (§8.11 e §8.17).

8.1 La Cecoslovacchia nel periodo socialista

Fino al 1918, la maggior parte dei territori oggi appartenenti a Repubblica Ceca e alla Slovacchia hanno fatto parte dell'Impero Austro-Ungarico. In particolare, nel contesto della duplice Monarchia, essi costituivano parte integrante del Regno d'Ungheria. Dopo la prima guerra mondiale la Slovacchia ha poi subito breve un periodo di influenza sovietica, che ha portato alla fondazione della Repubblica sovietica slovacca, durata però solo pochi giorni: già dal luglio del 1918 Cechi e Slovacchi si sono uniti a formare la repubblica indipendente della Cecoslovacchia. Il nuovo paese conteneva una numerosa minoranza tedesca, ragione che avrebbe condotto alla dissoluzione della Cecoslovacchia e all'annessione dei territori occupati dalla stessa alla Germania, con la Conferenza di Monaco di Baviera del 1939. Anche la Slovacchia diventava uno stato satellite della Germania e, a partire dal 1939, è stata guidata dal regime conservatore del parroco Jozef Tiso, che ha assunto il ruolo di Presidente della Repubblica slovacca e di segretario del Partito Popolare Slovacco fondato dall'abate Andrej Hlinka, co-fautore dell'autonomia slovacca. Durante questo periodo di separazione dai territori cechi, lo stato slovacco ha assunto il nome di Prima Repubblica Slovacca. Quello che rimaneva della Cecoslovacchia, cioè Boemia e Moravia, occupate anch'esse dalla Germania divenivano un protettorato del Reich (Figura 8.1).

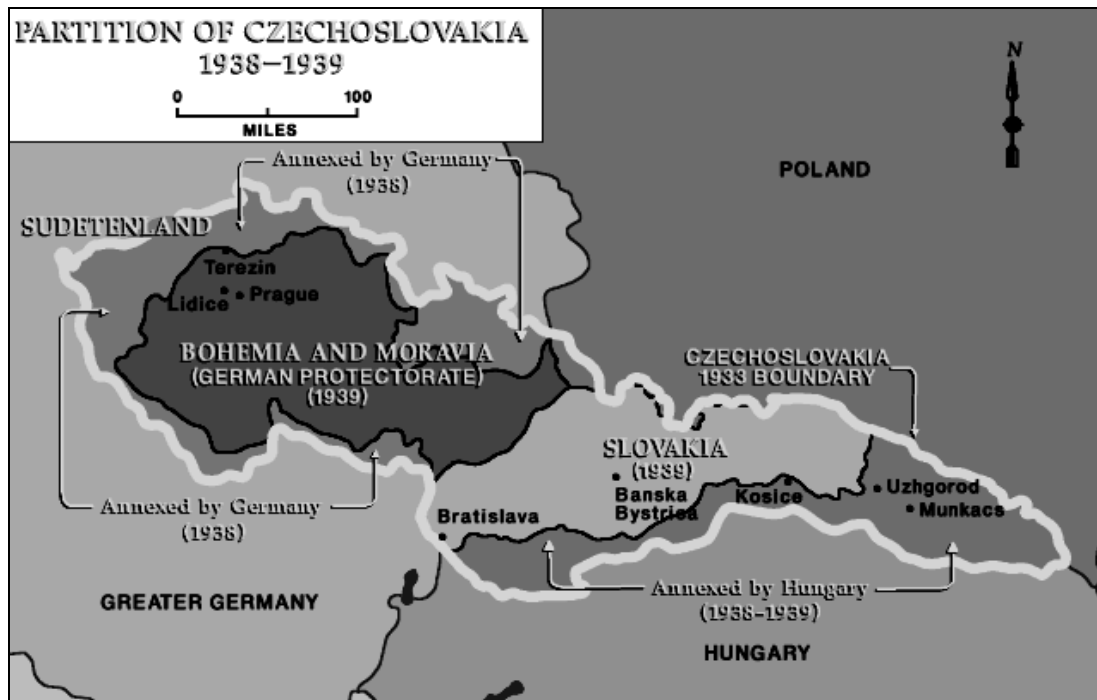


Figura 8.1: La divisione della Cecoslovacchia nel 1938-1939. (Fonte: <http://i3.photobucket.com/albums/y87/kulkova2/czechoslovakia.gif>)

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, la Cecoslovacchia è stata ricostituita come repubblica socialista ed è entrata sotto la sfera di influenza sovietica. Repubblica socialista cecoslovacca (*Československá socialistická republika*) è stato il nome ufficiale della Cecoslovacchia dal 1960 fino all'inizio del 1990 (poco dopo la rivoluzione di velluto). Il nome tradizionale *Československá republika* (*Repubblica cecoslovacca*) è stato modificato l'11 luglio 1960 con l'entrata in vigore della nuova costituzione – il simbolo della "vittoria finale del socialismo" sulla nazione.

Il 1945 ha costituito un profondo spartiacque nello sviluppo dell'economia cecoslovacca. Prima della seconda guerra mondiale, la nazione era stata caratterizzata da un sistema economico di libero mercato, che aveva garantito il raggiungimento di un considerevole sviluppo industriale e urbano, specialmente nelle regioni di Boemia e Moravia, mentre la Slovacchia era rimasta principalmente una regione ad economia rurale. Nel 1945, dopo che la nazione è stata liberata dall'armata rossa, il nuovo governo ceco ha annunciato il cosiddetto "programma Kosice", che ha introdotto un modello di controllo centrale della gestione dell'economia (seppure non strettamente ispirato al modello stalinista. Krejci 1976). In seguito a tale riforma, la maggior parte della popolazione tedesca, 3 milioni sui 15 milioni dell'intera nazione, è emigrata immediatamente (o più spesso era stata espulsa) verso le limitrofe regioni di Austria e Germania. Le principali attività industriali, estrattive e metallurgiche, la produzione dell'energia elettrica e il sistema bancario sono stati nazionalizzati, mentre quasi un quinto dei territori adibiti ad attività agricole è stato requisito e ridistribuito fra i contadini, e le aree forestali sono passate sotto la proprietà diretta dello stato (Krejci 1972:1-27).

La situazione politica presentava, però, ancora un forte grado di instabilità. Pur uscendo consolidato dalle elezioni del 1946, il partito comunista non aveva ottenuto la maggioranza assoluta e, nel 1948, con il supporto dell'Unione Sovietica, si era autoproclamato partito unico tramite una modifica costituzionale più simile ad un colpo di stato. Da allora, il governo comunista ha iniziato ad abbracciare metodi e politiche di matrice più propriamente stalinista (Korbel 1959) fra le quali la completa nazionalizzazione delle piccole e medie imprese, la collettivizzazione dell'agricoltura – misure che sono andate a colpire fortemente il vasto ceto medio cecoslovacco formatosi nel periodo di relativa prosperità fra le due guerre specialmente in Boemia e Moravia – e l'introduzione di strumenti di controllo dettagliato dello sviluppo economico e sociale del paese (Feierabend, 1952).

Come afferma Michal (1960), la Cecoslovacchia ha fornito, per la prima volta nella storia, un caso studio utile ad illustrare l'efficacia delle tecniche di pianificazione centralizzata in un contesto industrializzato. Il primo piano quinquennale, relativo al periodo temporale 1949-1953, indicava già esattamente la direzione che la pianificazione avrebbe di lì a poco seguito. La maggior parte degli investimenti era diretta verso l'industria pesante e, dopo lo scoppio della guerra di Corea nel 1950, verso la produzione di armamenti (Mrazek, 1960), mentre la produzione di beni di consumo veniva da subito relegata in secondo piano. Il piano fissava obiettivi decisamente ambiziosi circa l'aumento della produttività in tutti i settori (molti dei quali sono risultati irraggiungibili), e si è tradotto in breve tempo in crescenti squilibri territoriali fra le regioni che riuscivano a raggiungere i livelli di produzione previsti e aree invece affette da difficoltà di adattamento al nuovo sistema produttivo (Olsovski, 1964). Numerosi i forti aggiustamenti nella gestione delle risorse e nella distribuzione degli

investimenti fra i differenti settori dell'economia adottati in risposta alle crisi economiche che hanno caratterizzato il paese a metà degli anni '50 e a metà degli anni '60 (Sik, 1965), le numerose insurrezioni popolari sono culminate con la cessione del mandato governativo dal premier filosovietico Novotny al riformista Dubcek, nella primavera del 1968, atto formale che simboleggiava la perdita di fiducia nel rigido controllo centralizzato dell'economia di matrice stalinista (Golan 1971; Sik, 1971). Il nuovo governo riformista si è però infranto quasi immediatamente nella Primavera di Praga, ed il suo successore Husak, onde evitare ulteriori interventi militari sovietici, si è affrettato a reintrodurre uno stretto controllo sull'economia nazionale che sarebbe durato fino al 1989 (Zwass, 1984).

Nel 1969, la Cecoslovacchia diventava ufficialmente una federazione formata dalla Repubblica Socialista Ceca e dalla Repubblica Socialista Slovacca, con il conseguente sdoppiamento di numerosi ministeri che venivano istituiti in ognuna delle repubbliche federate. Nonostante ciò, la politica centralizzata del partito comunista ha limitato fortemente l'operatività del nuovo ordinamento federale, che di fatto ha continuato ad agire in maniera relativamente sbilanciata in favore della parte Ceca della federazione. Verso la fine degli anni '70, l'ascesa del movimento dissidente guidato da Václav Havel ha iniziato a premere sul governo per la concessione di maggiore partecipazione politica, contribuendo ad alimentare diverse manifestazioni di protesta in tutto il paese per tutti gli anni '80. A causa della profonda crisi economica, che ha portato Kusin (1982: 34, traduzione) ad affermare che “nonostante la grande enfasi dedicata al controllo centralizzato, la pianificazione era di utilità sempre minore nella gestione dell'economia cecoslovacca”, il governo centrale non è più riuscito a risollevarsi e, nel 1989, a seguito dei rivoluzionari avvenimenti in atto nelle nazioni limitrofe, il paese ha abbandonato definitivamente la sfera di influenza sovietica attraverso la cosiddetta “rivoluzione di velluto”. Nel 1992 il parlamento federale ha infine sancito ufficialmente la scomparsa della Cecoslovacchia, con l'approvazione della separazione di Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca che si è concretizzata il 1° gennaio 1993.

Fatto brevemente cenno al complesso panorama economico/politico della Cecoslovacchia nel periodo che è intercorso fra la fine della seconda guerra mondiale ed il 1989, nei paragrafi successivi si prende in esame l'evoluzione dell'attività di governo del territorio in tale contesto, mettendo in luce l'evoluzione di politiche e strumenti di pianificazione centrale e regionale, di gestione dello sviluppo urbano e di protezione ambientale, e confrontandoli con le successive trasformazioni politico-economiche.

8.2 Politiche di sviluppo regionale

8.2.1 La prima fase di pianificazione centralizzata

Il primo piano quinquennale (1949-1953) presentava una parte specificatamente dedicata alla pianificazione regionale (parte V). In detta sezione si prevedeva la riduzione delle disparità regionali attraverso un'adeguata distribuzione degli investimenti e delle attività produttive che si basava su sei regole principali: (1) bisognava dare priorità alle regioni in ritardo di sviluppo; (2) le risorse produttive dovevano essere utilizzate nella loro interezza in tutte le regioni, con priorità per le regioni che presentavano grande disponibilità di materie prime, energia, infrastrutture e manodopera; (3) era necessario impegnarsi nell'evitare la concentrazione eccessiva di investimenti o apparati produttivi in una sola regione; (4) le

regioni con minori opportunità di sviluppo economico dovevano essere destinate al turismo e alle attività ricreative dei lavoratori; (5) lo sviluppo degli insediamenti urbani e rurali doveva basarsi sui moderni principi della pianificazione territoriale; (6) occorreva analizzare accuratamente le risorse e i bisogni sociali di ogni regione.

Una sezione specifica del documento riguardava poi la Slovacchia, e prevedeva una graduale trasformazione della sua struttura economica e sociale da attuarsi tramite lo sviluppo dell'apparato industriale esistente, la crescita della produttività delle attività agricole, la maggior distribuzione di lavoratori specializzati, lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e un ingente aumento negli interventi di edilizia residenziale, di servizi sanitari e di istruzione. Nell'ambito di tale programma operativo, sempre per quel che concerne lo sviluppo del territorio slovacco, era prevista inoltre l'edificazione di uno dei maggiori impianti metallurgici di tutta l'Europa orientale nei pressi di Kosice, centro localizzato all'estremità orientale della nazione (Ivanicka, 1964).

Fino ai primi anni '60, l'industrializzazione cecoslovacca è stata prevalentemente di carattere estensivo, con la realizzazione di grandi complessi metallurgici e chimici che avrebbero dovuto fornire le basi per un ulteriore sviluppo industriale. La fase principale di insediamento di tali nuovi impianti è stata quella fra il 1949 e il 1954, e nonostante l'obiettivo di equità regionale, al fine di garantire la possibilità di realizzare stabilimenti industriali in Slovacchia, Boemia meridionale e altre regioni meno sviluppate, si è reso necessario accrescere la produzione degli stabilimenti localizzati nelle aree ad alta produttività (Praga, Brno, Dochoř, Liberec, Ostrava-Karvina e Usti-Nad-Labem) e, in particolare, il governo è intervenuto per garantire una maggior produzione di carbone ed elettricità da parte degli stabilimenti della Boemia settentrionale e delle miniere di Ostrava, portando al raddoppio dell'estrazione carbonifera durante gli anni '50 (George, 1963).

La pianificazione della rete dei trasporti era vista come un elemento fondamentale di tutti i tentativi di correggere gli squilibri territoriali ereditati dal periodo prebellico, e già verso la fine degli anni '40 sono stati intrapresi i primi interventi infrastrutturali in tal senso. Una di queste operazioni è costituita dalla realizzazione nel nodo di trasferimento ferroviario a Cerna nad Tisou, al confine sovietico della Slovacchia, che è divenuto operativo già nel 1947 (Anon, 1975), mentre un altro intervento prevedeva la completa ricostruzione della linea ferroviaria Kosice-Ostrava, completata nel 1955, per garantire la fornitura di materie prime dalla miniera di Ostrava al nuovo impianto siderurgico di Kosice (Kansky 1980). Anche il sistema stradale della Slovacchia meridionale è stato potenziato con un intervento completato nel 1955. Grandi investimenti hanno inoltre interessato i nodi ferroviari Boemi dopo il 1953, a causa dell'apertura di nuove miniere di carbone, nonché la costruzione di numerose linee di collegamento locali con l'area ricreativa dei monti Tatra. Numerosi investimenti sono stati destinati ad opere di elettrificazione: nel 1950 è stata completata la linea Zilina-Spisaska Nova Ves, e tre altre linee sono state completamente elettrificate nel decennio successivo – Usti nad Labem-Kolin nel 1958; Zilina-Kosice nel 1961 e Zilina-Praga nel 1960, per un totale di 750 chilometri di linee elettriche fra il 1955 e il 1960.

Al contrario, pochi investimenti hanno riguardato il trasporto su strada. La maggior parte delle migliorie promosse in tal senso hanno avuto carattere locale, nonostante 2000 chilometri di strade siano stati costruiti fra il 1952 e il 1960 per migliorare l'accessibilità delle aree più remote del paese. La politica dei trasporti adottata dal governo ha mirato infine a intensificare

il traffico fluviale sui fiumi Danubio, Labe e Vltava, con il Danubio che costituiva il collegamento fondamentale tra la Cecoslovacchia e numerosi porti Rumeni e Sovietici.

La distribuzione degli investimenti sul territorio ha avuto un enorme impatto sulla popolazione. Se gli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale erano infatti stati caratterizzati da un alto tasso di incremento demografico, grazie all'alta natalità in Slovacchia e al diminuire del tasso di mortalità in tutto il territorio nazionale (più in particolare, l'aumento della popolazione era concentrato principalmente nelle regioni della Slovacchia orientale, mentre le regioni occidentali sperimentavano tassi di crescita minori), tali valori sono stati però completamente stravolti dagli ingenti flussi migratori interni promossi dagli investimenti economici nelle diverse aree. Ad esempio, un gran numero di persone provenienti dalle sovrappopolate montagne slovacche ha continuato ad emigrare verso le terre lasciate libere dagli emigranti tedeschi, soprattutto i centri industriali di Moravia e Boemia che necessitavano di un continuo afflusso di manodopera. In particolare, i distretti industriali di Karvina e Ostrava hanno beneficiato di forti guadagni in termini di popolazione, mentre nelle aree slovacche di Cadca e Dolny Kubin l'emigrazione ha azzerato quasi totalmente il fenomeno di crescita naturale, contribuendo inoltre al consolidamento di una struttura demografica fortemente squilibrata (Carter, 1970). Anche le aree industriali ceche di Ceske Budejovice, Jablonec, Tisou, Kladno Mlada Boleslav e Pribam hanno incrementato la propria popolazione in seguito ai fenomeni migratori descritti, grazie all'aumento della manodopera reclutabile disponibile, mentre in Slovacchia, oltre a Bratislava, le città riguardate da simili fenomeni sono state soltanto Banska Bistrica, Nitra, Ziar e Kosice.

Durante gli anni '50, su tutto il territorio nazionale l'occupazione nelle attività agricole è declinata di oltre il 25%, a vantaggio di quella in attività industriali ed estrattive, e la popolazione rurale è calata dal 51% nel 1947 al 40% nel 1964. Nonostante l'espansione industriale avesse interessato tutta la nazione, si è progressivamente verificato un forte cambiamento nella distribuzione degli occupati in attività industriali. Se nel 1947 meno del 15% di questi lavorava in Slovacchia, nel 1961 essi erano il 22,6%, fatto che rappresentava un enorme cambiamento spaziale dell'economia cecoslovacca.

8.2.2 La pianificazione regionale negli anni '60 e '70

Nel 1958 il governo cecoslovacco redigeva un importante documento, il "Town and Country Planning Act" (Vidlakova, 1977), che operava una sostanziale diversificazione dell'attività di governo del territorio che fino ad allora si era occupata semplicemente della produzione di strumenti ad hoc a livello locale per la realizzazione fisica delle politiche centrali. Tale documento distingueva tre diversi tipi di piano – regionale, master plan e piano dettagliato – che avrebbero dovuto dar forma alle future attività di pianificazione territoriale.

I piani regionali dovevano contenere principi di sviluppo a lungo termine e fornire un'analisi di tutte le attività insediative e produttive presenti in una determinata regione, comprese le attività estrattive, industriali, le infrastrutture di trasporto, il sistema di approvvigionamento idrico, di elettricità, le aree residenziali e le zone forestali. Tali strumenti erano pensati per superfici variabili da 300 a 5000 kmq, e le aree non dovevano per forza coincidere con i confini amministrativi dei distretti esistenti, specialmente nel caso in cui il piano si occupasse di fenomeni naturali, o riguardasse agglomerazioni industriali che si estendevano su diversi territori distrettuali, come quello di Ostrava-Karvina, o nel caso si

fosse occupato di aree che erano legate da interessi comuni, come ad esempio le città boeme. I master plan al contrario servivano a stipulare i principi essenziali per le edificazioni a lungo termine e per il rinnovamento degli insediamenti urbani o parte di essi, e includevano sia obiettivi di natura sociale sia priorità industriali (facenti capo ai singoli ministeri), programmando le forniture di energia, il sistema fognario, le aree verdi, le vie di comunicazione e trasporto. Il terzo tipo di strumento, il piano dettagliato, interessava invece particolari aree che necessitavano speciali regolamentazioni circa il rapporto fra spazi edificati e spazi aperti, l'altezza massima degli edifici, etc.

Se la pianificazione regionale serviva a regolare lo sviluppo socio-economico di un determinato territorio, gli altri strumenti erano concepiti per occuparsi in maniera più specifica di certi aspetti di alcune aree. I piani regionali duravano da uno a cinque anni, e coincidevano con i programmi che servivano a regolare lo sviluppo economico a livello nazionale. Gli altri strumenti, invece, non prevedevano alcuna scadenza e si concludevano quando i progetti in essi contenuti venivano completati o emendati. Legalmente, i differenti tipi di piano erano disegnati per essere indipendenti l'uno dall'altro, sebbene avessero, almeno nelle intenzioni, un certo parallelismo per quel che concerne obiettivi e direttive, ed erano sotto il controllo di diversi settori del governo. Nella pratica invece, era consuetudine che fra gli strumenti insistenti sulla stessa area si instaurassero diverse sinergie, specialmente quando essi riguardavano la gestione di investimenti cospicui. Era previsto, inoltre, che durante la redazione di ogni strumento di piano si procedesse al coordinamento di tutti i settori dell'economia. Infine, ogni strumento era comunque e sempre soggetto a possibili alterazioni da parte del governo centrale.



Figura 8.2: La divisione amministrativa cecoslovacca del 1960. (Fonte: Dawson, 1987).

Poco dopo l'introduzione del quadro legislativo appena descritto, due altre importanti modifiche sono andate ad incidere sull'attività di governo del territorio in Cecoslovacchia. In primis, la riforma della divisione amministrativa della nazione, che ha costituito la cornice principale di ogni attività di pianificazione. Nel 1960, la divisione amministrativa, approvata nel 1949, è infatti stata emendata, nel tentativo di dar vita ad una struttura di governo che

coincidesse il più possibile con la distribuzione spaziale delle attività economiche (Haufler 1984). Le teorie cecoslovacche circa la regionalizzazione del territorio sono state influenzate principalmente dai lavori di esperti locali e dalle contemporanee teorie sovietiche, ma i contributi sovietici sono infine stati accantonati, in quanto considerati inappropriati a causa della differenza di scala tra le regioni descritte in essi – per la quali l'intera nazione avrebbe costituito una singola regione – e la reale situazione cecoslovacca. Prima di poter intraprendere qualsiasi forma di regionalizzazione, l'autorità centrale per la pianificazione ha dovuto provvedere ad un dettagliato lavoro di analisi delle relazioni fra la struttura amministrativa e quella economica, nel tentativo di identificare i nuclei principali dello spazio economico. Sono stati riconosciuti 135 centri principali e, fra essi, scelte 46 aree obiettivo, a seguito di un'analisi dettagliata della loro importanza industriale, demografica e infrastrutturale. Tali aree e i territori corrispondenti sono stati utilizzati per delimitare sette grandi regioni economiche (più quella contenente la città capitale Praga).

Poiché le risorse necessarie ad un'ulteriore crescita estensiva dell'economia erano oramai scarse, il governo ha posto maggior enfasi sulla necessità di investire sulle localizzazioni più efficienti per le attività economiche, piuttosto che in una loro diffusione su tutto il territorio nazionale. I piani precedenti, che avevano promosso una eguale distribuzione delle attività produttive, avevano ottenuto solamente successi parziali, e “dopo il 1960 era divenuto chiaro che c'erano e ci sarebbero state sempre regioni con differenti condizioni economiche e geografiche di sviluppo” (Kopacka, 1980: 334-335, traduzione). Tale selettività nella localizzazione degli investimenti industriali è divenuta più marcata specialmente verso la fine degli anni '60, e specialmente fra la Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca – un trend rafforzato dall'applicazione dell'Atto Costituzionale dello Stato Federale che promuoveva l'uguaglianza fra le due repubbliche nel 1969 (Calta e al., 1983) – e fra le diverse regioni. Il governo iniziava inoltre a preoccuparsi fortemente degli effetti del declino demografico sullo sviluppo industriale nazionale (Elias, 1972). Il tasso demografico di molti distretti cechi era negativo, e anche i distretti slovacchi segnavano ormai un costante declino. La migrazione dalla Slovacchia alla Repubblica Ceca era calata sensibilmente, ed entrambe le repubbliche soffrivano di carenza di manodopera.

Lo sviluppo dei trasporti durante gli anni '60 si è concentrato principalmente sul completamento dei principali progetti iniziati nel decennio precedente. Durante la prima metà degli anni '60 si è assistito al completamento della rete ferroviaria regionale Slovacca (ad es. fra Orlov e Placet), e al potenziamento dei collegamenti ferroviari con Ostrava. In Boemia i maggiori investimenti hanno riguardato il potenziamento dei nodi di Praga e Cesca Trebova (l'anello di congiunzione delle strade che collegavano Praga, Brno, Ostrava e l'URSS). Praga in particolare ha ricevuto numerosi finanziamenti per la realizzazione di nuovi ponti e per la ricostruzione della stazione centrale, con lo scopo di accrescere la portata di persone e merci. Collegamenti ferroviari per gli stabilimenti industriali e minerari sono inoltre stati creati o rinforzati nella Boemia settentrionale, e oltre 1500 chilometri di percorsi sono stati elettrificati negli anni '60, nel tentativo di liberare dai treni a vapore almeno le principali linee ferroviarie nazionali. Gli investimenti nel trasporto su strada, al contrario, hanno continuato a ricevere scarsa priorità, e gli interventi di miglioramento della rete stradale intrapresi hanno continuato ad avere carattere marginale.

Durante gli anni '70, un'inversione di tendenza ha caratterizzato gli interventi sul sistema trasportistico cecoslovacco (Kansky 1979). La ferrovia ha continuato ad essere il mezzo principale per il trasporto delle merci, ma diverse pressioni sono state esercitate verso un maggior utilizzo delle strade carrabili per il trasporto di passeggeri e beni di consumo. Lo stato ha dedicato una crescente attenzione alla realizzazione di oleodotti e gasdotti, e ha completato nel 1967 la costruzione dell' "Gasdotto dell'amicizia", che trasportava gas dall'Unione Sovietica alle raffinerie di Sala, in Slovacchia meridionale, oltre che rafforzato ed espanso il sistema nazionale di gasdotti e la rete elettrica nel 1970. La navigazione fluviale è invece passata gradualmente in secondo piano, nonostante il Danubio abbia continuato a trasportare una cospicua quantità di merci. La maggior parte degli investimenti sostenuti in questo periodo è stata finalizzata ad accrescere la produttività degli stabilimenti industriali, e ha contribuito ad aumentare di 500.000 unità l'occupazione industriale tra il 1960 e il 1980, e a ridurre il numero degli addetti ad attività agricole. Tali variazioni sono state comunque molto diverse da regione a regione. Ad esempio, fra il 1967 ed il 1978, l'occupazione industriale è cresciuta del 33% in Slovacchia (in alcuni distretti di oltre il 50%), mentre in Repubblica Ceca il tasso di crescita è risultato di molto inferiore, con riduzioni degli impiegati nel settore industriale nelle aree di Praga, Brno, Kladno, Ostrava e Plzen (Kopacka 1980).

8.2.3 La pianificazione regionale negli anni '80

La pianificazione regionale aveva stimolato grandi cambiamenti nello spazio economico cecoslovacco, e verso la fine degli anni '70 i pianificatori si sono trovati alle prese con nuovi problemi e tecnologie, e lo studio dello sviluppo della forma spaziale dell'economia ha dato origine a numerose ricerche parallele su settori interni dell'economia stessa. Le critiche alla divisione amministrativa del 1960 hanno portato ad intraprendere successive analisi dettagliate sulla distribuzione della popolazione, i flussi migratori, i percorsi di pendolarismo, e la relazione di tali variabili con la definizione dei raggi di influenza dei diversi centri economici. Diverse analisi regionali hanno interessato l'agricoltura, l'industria e la distribuzione degli insediamenti; mentre gli economisti hanno concentrato il proprio lavoro sullo studio delle differenti regioni produttive, geografi e sociologi hanno privilegiato l'analisi della complessità caratterizzante le diverse aree territoriali. Tali filoni di ricerca, sviluppatasi negli anni '70 (vedi ad es. Hampl e al. 1978), hanno contribuito all'introduzione di numerose variabili socioeconomiche e territoriali nell'analisi regionale degli anni '80.

I risultati di tali lavori, che interessavano tutto il territorio nazionale, confermavano l'opinione diffusa che, nonostante i trent'anni di politiche regionali, fosse ancora possibile riscontrare grandi differenze fra le diverse aree della nazione, e contribuivano a sottolineare la necessità di continuare a promuovere politiche regionali in futuro, nonostante la crescente diffidenza legata alla localizzazione degli investimenti nelle aree svantaggiate¹. Partendo da tale prospettiva, il documento "Town-Planning in Czechoslovakia: Draft Outlook (Czechoslovakia 1979) presentava un insieme di linee guida strategiche per la pianificazione e il governo del territorio negli anni a venire (Novy, 1983); enfatizzando che la pianificazione territoriale avrebbe dovuto essere intesa come un processo continuo invece che un insieme di

¹ In particolare infatti, le regioni caratterizzate da un'economia in declino continuava a richiedere l'appoggio economico del governo centrale, mentre lo sviluppo delle regioni economicamente più attive doveva essere in qualche maniera arginato per essere limitato per evitare svantaggi relativi nelle aree depresse.

interventi puntuali. Il documento approvava una divisione gerarchica del sistema degli insediamenti composta da aree locali, distrettuali e “zonali”, basata su un piano redatto dal governo nel 1967. Aveva quale obiettivo principale una più equa distribuzione degli insediamenti sul territorio nazionale, nel quale identificava un totale di 44 aree, delle quali 31 su territorio ceco, che avrebbero ospitato lo sviluppo futuro di centri urbani. Specificava che ogni intervento inteso a modificare il sistema degli insediamenti doveva essere volto al raggiungimento di maggiore uguaglianza, tramite l’innalzamento della qualità della vita, dell’accessibilità a strutture mediche ed educative, servizi sociali e culturali, per gli abitanti di tutte le regioni. Esprimeva la speranza che tramite tale approccio innovativo alla pianificazione territoriale sarebbe stato possibile eliminare le differenze esistenti in termini di qualità della vita fra cechi, slovacchi e altre minoranze etniche. Prevedeva che i pianificatori si interessassero in maniera maggiore della localizzazione di servizi pubblici e della protezione dell’ambiente naturale e dell’eredità storica della nazione.

Durante la prima metà degli anni ’80, sono stati compiuti alcuni progressi in tali direzioni, almeno per quel che riguarda la fase di preparazione dei piani. I risultati più interessanti hanno riguardato lo studio dei nodi industriali, che prevedeva il raggiungimento della piena occupazione di risorse sociali e naturali tramite un attento collegamento fra dimensioni e caratteristiche degli impianti produttivi, grado di specializzazione, legami economici e occupazionali all’interno e all’esterno degli stabilimenti produttivi e la distribuzione degli insediamenti urbani. Sessantaquattro nodi industriali sono stati identificati sul territorio slovacco, i cui cinque maggiori – Bratislava, Kosice, Martin-Turany, Povazska Bystrica-Puchov e Dubnica nad Vahom-Ilava - comprendevano un quarto della produzione industriale della repubblica Slovacca, contro gli ottantuno della Repubblica Ceca – che costituivano i nove decimi dell’occupazione industriale nazionale. Tale quadro avrebbe dovuto costituire la cornice all’interno della quale scegliere le localizzazioni delle nuove attività (Mladek, 1984).

Le principali preoccupazioni per la pianificazione regionale durante gli anni ’80 sono state però riferite all’instabilità demografica della nazione, che avrebbe potuto facilmente rendere inattuabile anche il più accurato sistema di localizzazione degli investimenti. Nonostante alcune opinioni discordanti², il numero di nascite aveva sofferto un costante declino dal 1974, mentre il tasso di mortalità era aumentato, e la forza lavoro nazionale non era ormai sufficiente a garantire la piena produzione. Tale situazione ha contribuito a generare un importante dibattito circa l’uso di nuove tecnologie produttive, l’automazione degli stabilimenti, l’assunzione di lavoratori stranieri (14000 lavoratori vietnamiti erano stati accolti in Cecoslovacchia nel corso degli anni ‘80).

8.3 Politiche ambientali

Lo sviluppo industriale post-bellico ha avuto un forte impatto sull’ambiente naturale Cecoslovacco. Nonostante diverse attività industriali si fossero sviluppate in Boemia e Moravia per oltre 200 anni, soltanto con lo sviluppo industriale pianificato proprio del periodo socialista la Cecoslovacchia ha dovuto fare i conti con la necessità di impostare un’adeguata politica ambientale. Nonostante ciò, durante i primi due decenni dopo la seconda guerra

² Haufler (1984) dichiarava che non c’era motivo di essere pessimisti sul futuro della popolazione cecoslovacca.

mondiale i pianificatori hanno considerato il deterioramento dell'ambiente quale problema peculiare delle nazioni occidentali, una delle variabili che, secondo Marx, avrebbe dovuto portare alla caduta dei sistemi capitalisti (Dienes, 1974). Tale opinione derivava direttamente dalla scuola sovietica, che specificava come, nel campo della protezione dell'ambiente naturale dall'inquinamento "una società socialista avesse inequivocabili vantaggi nei confronti di un sistema capitalista, grazie all'assenza di conflitto fra gli interessi degli individui. In tale società quindi, dove la proprietà dei mezzi di produzione è nelle mani dello stato, la distruzione ambientale sarebbe potuta solamente derivare da variabili accidentali" (Petryanov, 1971: 42-43, traduzione), e non prendeva in considerazione l'obiezione mossa da Goldman (1971) che affermava che la proprietà pubblica delle risorse e dei mezzi di produzione generalmente fa sì che lo stato sia incapace di agire in maniera imparziale a tutela dell'ambiente quale arbitro fra gli interessi industriali e quelli della popolazione.

La protezione dell'ambiente naturale in Cecoslovacchia ha radici che risalgono al 1883, anno in cui è stato istituito il primo parco forestale, e al periodo immediatamente successivo alla prima guerra mondiale, quando il Ministero dell'Educazione e della Cultura è stato incaricato della protezione dell'ambiente naturale e dei beni culturali. A seguito di tale azione, nel 1938 esistevano già 160 riserve naturali e progressi in tal senso sono proseguiti fino al 1952, con l'istituzione del primo parco naturale, sui Monti Tatra. In ogni caso, nessun riconoscimento costituzionale dei diritti dell'ambiente è stato introdotto prima del 1956, e anche le leggi che hanno fatto seguito a tale provvedimento presentavano caratteristiche piuttosto generiche. L'atto sulla Protezione della Natura del 1956 proclamava che "lo stato protegge la natura, i suoi elementi e le sue creazioni principali, così come il paesaggio con tutte le sue diverse caratteristiche individuali" (Czechoslovakia, 1955; 1956); inoltre le ammende per i trasgressori delle leggi in materia di tutela ambientale erano irrisorie e tali norme facilmente aggirabili (Maracek & Koukal, 1983).

Una crescente consapevolezza dei danni arrecati all'ambiente dall'industrializzazione socialista hanno portato successivamente, tra il 1967 e il 1977, all'approvazione di quattro nuove importanti leggi in materia. La prima, promulgata nel 1967, intitolata "Misure per la protezione della purezza dell'aria", introduceva una nuova lista di ammende ai danni delle imprese che eccedevano i limiti consentiti di emissioni nocive, e istituiva un'autorità centrale, sotto il Ministero dell'Economia Forestale e Idrica, che era responsabile per raccogliere tali ammende, libera di spendere i fondi ottenuti per ovviare ai danni provocati e fissare i limiti di emissione in relazione ai diversi contesti. Parallelamente sono nati anche otto ispettorati regionali per garantire un'effettiva applicazione della legge, a seguito di monitoraggi svolti dai comitati regionali e locali per l'inquinamento dell'aria.

Una seconda legge si occupava dell'inquinamento delle acque. La legge per la tutela delle acque del 1955 si era dimostrata inadeguata a contrastare gli effetti negativi della crescente produzione industriale e la transizione ad un sistema agricolo estensivo, e nel 1963 il governo aveva dichiarato la necessità di prestare maggior attenzione alla protezione dei principali fiumi e bacini idrici, in particolare quelli della Boemia settentrionale. Nei due anni successivi sono stati svolti numerosi rilevamenti sulla qualità delle acque, ma si è dovuto attendere fino al 1973 per l'approvazione di un Water Act per la protezione delle risorse idriche che prevedesse pesanti ammende per i trasgressori. L'applicazione di tale atto era di competenza dell'ispettorato centrale e degli ispettorati regionali per l'acqua, istituiti già nel 1960.

La terza legge era stata concepita per proteggere il territorio agricolo, specialmente quello ad elevata fertilità, dal trasferimento ad altri usi. Tra il 1948 e il 1975 le aree agricole erano infatti diminuite del 7,4%, mentre il suolo urbano o adibito ad usi non rurali era aumentato del 40% (Czechoslovakia 1983). Sotto l'Atto di protezione dei terreni agricoli nel 1976 venivano previste compensazioni in denaro per ogni terreno sottratto all'uso agricolo, pagamenti che dovevano compensare la perdita economica subita a causa di tale conversione e la perdita nella quale si considerava la nazione incorresse a causa della riduzione del patrimonio di terreni agricoli. Tali somme venivano dedicate al mantenimento della produzione agricola ad un livello non inferiore a quello della produzione stessa prima della conversione dell'area in questione, e la legge prevedeva che chiunque volesse trasformare un terreno agricolo dovesse farsi carico di contribuire economicamente sia ad intensificare la rimanente produzione agricola, sia a compensare la società per la perdita di una porzione di terreno agricolo (Fabry, 1979). I campi di luppolo, le vigne e gli orti godevano di un sistema di protezioni e tutele speciali e solamente le richieste di trasferimento di funzione di terreni agricoli a bassa produttività o di frammenti di territorio localizzati fra aree edificate venivano considerate.

La quarta legge, approvata nel 1977, riguardava le aree forestali e costituiva di fatto un'evoluzione del Forestry Act del 1960. Esso conteneva norme atte a limitare l'usurpazione delle aree forestali da parte delle aree edificate e i danni causati dall'inquinamento industriale. Stabiliva che un quinto delle aree forestali divenisse soggetto a specifici vincoli di salvaguardia. Tali aree erano destinate a costituire zone salubri adibite ad attività ricreative per i lavoratori dell'industria, e ad ospitare campi estivi per studenti e sanatori per persone affette da particolari problemi di salute connessi all'inquinamento (Karasek, 1981).

Nel 1980 in Cecoslovacchia esistevano più di 350 norme di tutela ambientale, e tale tematica costituiva ormai un'importante argomento di ricerca e dibattito scientifico. Ma nonostante tale complesso sistema normativo possa sembrare efficiente e ben articolato, il suo effettivo funzionamento è stato assai meno convincente, sia a causa della complessità stessa del sistema, sia dell'enorme pressione che la costante crescita produttiva degli apparati industriali socialisti esercitava sull'ambiente. Ad esempio, il deterioramento della qualità dell'aria è rimasto un problema critico per tutti gli anni '80, in quanto l'enfasi posta sulla produzione industriale pesante, basata sull'utilizzo di carboni di bassa qualità, ha contribuito ad elevare l'emissione di diossido di zolfo da 1 milione di tonnellate nel 1955 fino a quasi 4 milioni nel 1989, quando la Cecoslovacchia costituiva il quinto paese a maggior emissione di sostanze inquinanti in Europa, dopo URSS, le due Repubbliche Tedesche e la Gran Bretagna. Le terre ceche sono state particolarmente colpite da tale situazione, con l'8% del territorio seriamente inquinato ed oltre un terzo della popolazione residente in zone a rischio (in confronto al 6,3% di territorio gravemente inquinato e il 27,3% della popolazione in Slovacchia). La regione della Boemia settentrionale presentava la situazione più critica, producendo oltre il 10% della produzione industriale (per un territorio che costituiva il 6% della nazione), e nel 1970 aveva il più alto tasso di inquinamento per chilometro quadrato in Europa, posizione rimasta invariata fino alla fine degli anni '90. Anche le acque presentavano un alto tasso di inquinamento, soprattutto a causa degli scarichi degli stabilimenti chimici, con il fiume Labe che mostrava le condizioni peggiori, e con oltre la metà dei corsi d'acqua classificati come "seriamente" o "molto seriamente" contaminati.

Tale situazione ha costituito un grave handicap per gran parte del territorio nazionale e delle attività agricole, nonostante gli agricoltori fossero fra i maggiori responsabili di essa, a causa dell'uso di massicce dosi di prodotti fertilizzanti. Negli anni '80 oltre 500.000 ettari di terreno arabile era fortemente inquinato, insieme a 400.000 ettari di foreste. Anche in questo caso, le terre della repubblica ceca hanno sofferto maggiormente rispetto a quelle slovacche, ma in entrambe le nazioni l'inquinamento ha raggiunto livelli tali da essere nocivi per la salute umana (prodotti agricoli contaminati, carenza di acqua potabile, aria irrespirabile).

In conclusione, nonostante gli enormi progressi ottenuti durante tutto il periodo socialista in materia di legislazione per la protezione dell'ambiente, la situazione ambientale Cecoslovacca ha continuato a peggiorare, seppur in maniera minore, fino al crollo del sistema socialista. La principale ragione di tale situazione va ricercata nella contraddizione fra la necessità di proteggere l'ambiente e quella di un continuo costante aumento della produzione industriale che mirava a garantire un elevato sviluppo economico, che si rifletteva in continui conflitti fra decisioni e politiche volte a limitare l'inquinamento ambientale e politiche di localizzazione e sviluppo industriale spesso decise a livello nazionale e internazionale.

8.4 Politiche urbane

La Cecoslovacchia ha una lunga e variegata tradizione urbana. Tra il 400 ed il 50 a.C. già i celti vi si erano stabiliti, fondando numerosi insediamenti su tutto il territorio nazionale, che costituiscono ancora oggi le aree occupate dai principali centri urbani cechi e slovacchi. Dal 100 al 400 d.C. diversi castrì romani erano poi stati collocati sul corso del Danubio, insieme ad avamposti militari per proteggere l'impero da eventuali invasioni barbare. Il grande impero di Moravia aveva contribuito ad incoraggiare una ulteriore fase di sviluppo delle vallate di Nitra, Kourim e Mikulcice durante il IX secolo. Successivamente, tra il X e il XIII secolo, castelli e monasteri fortificati cominciarono ad apparire nei pressi delle strade commerciali principali (ad es. a Vysehrad, ora un distretto di Praga), e nel tardo Medio Evo si erano sviluppati numerosi centri connessi con attività mercantili o estrattive (Brno, Kosice, Plzen). Questa struttura insediativa ha fornito la base per l'urbanizzazione del XVIII secolo, quando l'introduzione delle nuove tecnologie industriali ha favorito lo sviluppo di diversi centri manifatturieri basati sulla presenza di materie prime ed elettricità. Il rapido aumento delle attività industriali ha dato vita a ingenti fenomeni migratori dalle campagne verso i centri urbani, fenomeni che sono continuati fino alla seconda guerra mondiale, contribuendo alla grave inflessione demografica della Slovacchia e della Boemia meridionale (Andrle, 1978).

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, le prime politiche intraprese nel dopoguerra hanno avuto come obiettivo proprio l'inversione di tali tendenze attraverso una più equa redistribuzione degli apparati produttivi, e hanno portato alla rivitalizzazione economica della Slovacchia e di altre aree in crisi. Lo sviluppo industriale ha però interessato tutte le regioni cecoslovacche e, oltre alla riduzione delle disparità esistenti fra le diverse regioni, questo fenomeno è coinciso con un aumento dell'urbanizzazione in tutta la nazione. (Kansky 1976).

La figura 8.3 presenta alcuni indicatori che riassumono lo sviluppo delle città cecoslovacche dal 1950 al 1983. E' evidente come il numero di aree urbane sia più che raddoppiato in tale lasso di tempo, e come le città di medie dimensioni (da 50000 a 100000 abitanti) siano quelle ad essere aumentate maggiormente. Alla fine degli anni '80 esistevano

ben 5 città sopra i 200000 abitanti (Praga, Bratislava, Brno, Kosice e Ostrava), contro le due soltanto del 1950. Le politiche localizzative socialiste hanno fortemente plasmato l'evoluzione degli insediamenti minori. Dal 1947, oltre 1200 industrie – pari a circa il 15% dei lavoratori in tale settore – sono state costruite nei pressi di insediamenti che contavano meno di 1000 abitanti, nel tentativo di porre un freno all'esodo rurale (Mares 1978), mentre oltre 300 grandi stabilimenti – che occupavano circa un terzo degli impiegati nel settore – sono stati localizzati nelle vicinanze di centri urbani con una popolazione che andava da 1000 a 5000 abitanti (Novy 1983), con il risultato di ridurre nel tempo l'immigrazione verso le aree urbane maggiori.

Popolazione	1950	1960	1970	1983
> 200.000	2	4	4	5
100-200.000	3	1	2	2
50-100.000	6	9	12	25
20-50.000	24	33	41	62
10-20.000	58	72	84	115
5-10.000	12	12	13	16
Totale	105	131	156	225

Figura 8.3: Numero di aree urbane in Cecoslovacchia. (Fonte: Dawson, 1987)

E' interessante notare come la crescita urbana abbia interessato in maniera differente le diverse regioni. Ad esempio, è quella Praga ad essere stata riguardata dal minor tasso di crescita di popolazione durante il periodo socialista - probabilmente grazie ai numerosi investimenti diffusi sulla restante parte del territorio nazionale - mentre la crescita maggiore del numero dei centri urbani è osservabile nelle regioni della Slovacchia orientale e in Boemia occidentale. Nel 1989, appena poco più del 50% della popolazione del paese risiedeva in aree urbane, e nonostante i tentativi di uniformazione territoriale, esistevano ancora discrete differenze fra le due repubbliche, con il 66% di popolazione urbana in Repubblica Ceca contro il solo 25% in Slovacchia.

L'eccezionale fenomeno di sviluppo urbano verificatosi in Cecoslovacchia durante il periodo socialista a partire dal dopoguerra ha portato all'acuirsi di determinati problemi, primo fra tutti la necessità di residenze. Le politiche nazionali hanno dato priorità alla produzione di residenze destinate ai lavoratori industriali, alloggiati in comunità nelle quali almeno il 65% della popolazione era impiegata in attività industriali. Nonostante le massicce edificazioni degli anni '50 e '60, nel 1970 si registrava ancora la mancanza di almeno 700000 residenze nelle aree urbane, e di 250000 nel 1980 (Franek 1982). Tale situazione è imputabile principalmente a tre cause: (1) in primis, i descritti flussi migratori degli anni '50 e '60 che avevano interessato principalmente i grandi centri urbani di Praga, Ostrava, Bratislava e Kosice; (2) in secondo luogo, la scarsa priorità destinata dal governo in tali anni alla produzione di residenze rispetto all'attenzione dedicata allo sviluppo industriale del paese; (3) terzo, la distribuzione di terreni alle persone che desideravano costruire la propria residenza in città è stata inadeguata (questo ha causato una scarsissima produzione privata di edifici residenziali, per la maggior parte nelle campagne o in luoghi di villeggiatura, mentre le residenze urbane sono state per la maggior parte realizzate con fondi pubblici).

Più in particolare, i maggiori problemi si sono verificati a Praga e Bratislava. A Praga l'amministrazione pubblica ha dovuto fare i conti con il conflitto fra la necessità di realizzare

nuovi interventi residenziali nel territorio della città vecchia e le regole imposte per preservarne l'identità storica. La riqualificazione di parte degli appartamenti esistenti nelle aree centrali ha portato alla perdita di almeno un quarto delle unità abitative, a causa dell'accorpamento di più unità residenziali o della demolizione di edifici fatiscenti e non più recuperabili. La maggior parte dei nuovi edifici residenziali di Praga è stata quindi rappresentata da blocchi multipiano edificati oltre il confine dell'area urbana, secondo il tipico modello delle edificazioni residenziali socialiste. A Bratislava invece, i pianificatori locali hanno autorizzato la costruzione di circa 3000 appartamenti nuovi ogni anno, principalmente sotto forma di edifici multipiano costruiti su territori prima destinati a parchi o aree verdi, aggravando il fenomeno dello sprawl urbano soprattutto nell'area di Petržalka.

E' interessante notare che, sebbene la fornitura di residenze fosse stata nazionalizzata per evitare la possibilità di ottenere profitti dall'affitto di appartamenti, il mercato delle residenze ha continuato a presentare differenze di classe. Come afferma Szeleny (1983: 42, traduzione) "le residenze non avevano perso completamente il legame con il mercato, e sono rimaste evidenti differenze fra diverse famiglie (legate allo status sociale) per quel che riguarda l'effettiva possibilità o meno di ottenere l'unità residenziale ideale nell'area desiderata".

8.5 Governo del territorio in Cecoslovacchia prima del 1989

In generale, è chiaro come le marcate differenze regionali che caratterizzavano la Cecoslovacchia prima della Seconda Guerra Mondiale siano stata notevolmente attenuate a partire dalla fine degli anni '40 (in particolare quelle fra Repubblica Ceca e Slovacchia), soprattutto grazie alle politiche regionali adottate. La struttura occupazionale della nazione è stata resa decisamente più uniforme, contribuendo ad eliminare le forti differenze esistenti fra regioni differenti, e a livellare l'andamento dei principali indicatori socioeconomici (ad es mortalità infantile, qualità e disponibilità di residenze, etc.). La gestione centralizzata dello sviluppo del territorio ha contribuito a ridurre le differenze di sviluppo fra aree urbane e rurali, a limitare la crescita suburbana indiscriminata dei maggiori centri (fino alla fine degli anni '80 furono attivi strumenti regolativi che limitavano la crescita di Praga, Bratislava, Brno e Ostrava). In ogni caso, la pianificazione regionale non ha ottenuto egual successo su tutto il territorio nazionale. Ad esempio, nonostante i numerosi tentativi di contribuire a riabitare la Boemia occidentale dopo l'esodo della minoranza tedesca (alla fine degli anni '40, dopo la guerra), le popolazioni ivi insediate hanno continuato ad abbandonarla, considerandola come una sorta di "selvaggio west" cecoslovacco, tanto che il Comitato per la Pianificazione Regionale della Boemia Occidentale ammetteva all'inizio degli anni '80 che "il problema di riabitare certe aree adiacenti ai confini occidentali dello stato rappresenta sempre una situazione critica e, anche a quarant'anni dalla fine della guerra, l'emigrazione degli abitanti di tali aree resta un problema molto serio" (Vaclav 1984: 8, traduzione).

Una delle ragioni principali di tale situazione può essere ricercata nella crescente importanza strategica e militare di tale zona, che ha portato ad escludere una gran parte dei territori in questione da qualsiasi investimento di carattere produttivo fino alla caduta del blocco sovietico, limitando conseguentemente la creazione di posti di lavoro e infrastrutture.

Lo sviluppo economico della Cecoslovacchia dal 1945 al 1989 ha comunque avuto forti effetti sulla trasformazione dello spazio economico nazionale. Il passato contrasto in termini

di qualità della vita e il grado di urbanizzazione fra territori cechi e slovacchi è stato gradatamente ridotto; i cambiamenti introdotti hanno garantito maggior omogeneità sociale ed economica oltre che in termini di identità nazionale. Tali cambiamenti sono accreditabili per la maggior parte al sistema di pianificazione centralizzato e alle politiche promosse dallo stesso dalla fine degli anni '40.

Numerosi dubbi sono stati però sollevati sull'effettiva appropriatezza del rigido sistema di pianificazione cecoslovacco e sulla reale efficacia dello stesso nella gestione dello sviluppo economico nazionale (Kusin, 1983); tale scetticismo è stato spesso esteso alle aree della pianificazione regionale e urbana e alle politiche di tutela dell'ambiente. In particolare, i pianificatori non sono sembrati capaci di padroneggiare a dovere alcuni importanti elementi collaterali dello sviluppo economico quali il deterioramento ambientale, la carenza di strutture residenziale, le correnti migratorie, etc., ognuno dei quali ha avuto una forte incidenza territoriale. Alla fine degli anni '80 erano ancora presenti almeno due importanti aree della nazione (La Boemia settentrionale e occidentale) che presentavano gravi problemi concatenati di natura economica, ambientale e, nel caso della Boemia meridionale, sociale.

Lo sviluppo territoriale cecoslovacco è stato condotto esclusivamente tramite strumenti nazionali di natura economica che venivano applicati da interventi politici *ad hoc* almeno fino alla fine degli anni '50, senza prevedere alcun compito specifico di governo del territorio vero e proprio. Un sistema di pianificazione principalmente incentrata sul disegno del sistema degli insediamenti e dei network infrastrutturali a livello regionale e locale è stato poi introdotto nel 1958. A differenza delle nazioni limitrofe, la Cecoslovacchia ha introdotto una serie di norme e regolamenti di matrice ambientale già a partire dagli anni '60. La complessità del quadro legislativo introdotto ne ha però sovente inficiato l'adeguata applicazione.

Infine, come all'interno della maggioranza delle altre nazioni filosovietiche (ad eccezione parziale dell'Ungheria), il sistema di pianificazione centralmente diretto non è riuscito ad ottenere risultati sensibili nella riconversione della struttura economica verso la produzione di servizi e beni di consumo, e quell'ultima è rimasta sostanzialmente dipendente dall'industria pesante fino alla caduta del governo socialista nel 1989.

8.6 La Repubblica Ceca nel periodo di transizione

La popolazione della Repubblica Ceca ammonta a circa 10,3 milioni di abitanti (2001), localizzati su una superficie di 78.864 kmq. Il sistema degli insediamenti è frammentato: la maggior parte della popolazione risiede in aree urbane con più di 5000 abitanti, ma il 60% delle municipalità ceche conta meno di 500 abitanti e il 90% degli insediamenti meno di 2000. Soltanto quattro città vantano una popolazione superiore alle 150.000 unità: Praga (1,17 milioni), Brno (376.000), Ostrava (317.000) e Plzen (165.000). Sei centri hanno una popolazione compresa fra i 90 e i 105 mila abitanti (Olomouc, Liberec, Ceske Budejovice, Hradec Kralove, Usti Nad Labem e Pardubice) (ESPON, 2006b).

La Repubblica Ceca è caratterizzata da numerose disuguaglianze a livello urbano e regionale, specialmente per quel che concerne la struttura economica e occupazionale. Dall'inizio della transizione nel 1989, la ristrutturazione economica è stata caratterizzata da processi di deindustrializzazione e terziarizzazione dell'economia e, nonostante il declino complessivo dell'industria manifatturiera, si sono verificate differenze importanti fra regione e

regione³. La posizione trainante di Praga quale centro economico e culturale ha garantito un effetto eccezionale sulla crescita delle attività terziarie (Drbohlav & Sykora, 1997). Tale ruolo dominante ha reso però impossibile l'affermazione di ulteriori *città-gateway* tra economia nazionale e internazionale, e la crescita del settore dei servizi nelle altre città riguarda principalmente il settore dell'amministrazione pubblica. La disoccupazione è aumentata costantemente fin dal 1990, superando la soglia del 10% nel 2004⁴.

I centri urbani maggiori competono nell'attrarre i flussi di investimento stranieri interessati al mercato ceco, reso vantaggioso dal basso costo dei terreni, dalla presenza delle necessarie infrastrutture tecniche e trasportistiche e dalla presenza di forza lavoro competente e a buon mercato. La domanda da parte dei nuovi attori privati ha sostanzialmente riorganizzato il sistema delle proprietà e degli usi del suolo, portando alla sostituzione delle attività esistenti con nuovi usi economicamente più attivi e, simultaneamente, al rinnovamento del patrimonio edilizio. Le città e le regioni sono state interessate da fenomeni di sviluppo territoriale fortemente iniqui, che ha generato, da un lato, aree dalla crescita impressionante e, dall'altro, vaste zone di forte declino. Le città ceche sono inoltre caratterizzate da crescenti fenomeni di segregazione spaziale, causati dalla polarizzazione dei salari e dalla segmentizzazione del mercato immobiliare (Sykora, 1999)⁵.

Le trasformazioni post-socialiste hanno dunque portato a fenomeni di sviluppo squilibrato delle strutture urbane, e all'aumento della segregazione socio-spaziale, andando ad intaccare le strutture relativamente omogenee delle città socialiste⁶ (Sykora, 1999). A partire dal 1990, le zone centrali delle maggiori aree urbane sono state soggette alla forte pressione dei nuovi investimenti, che hanno contribuito ad aumentarne la densità e il traffico automobilistico, e a ridurre drasticamente le aree pubbliche a vantaggio delle attività private. Un'ulteriore emergenza coincide con i forti processi di diffusione urbana in atto. L'impatto del mercato sulla città socialista ha fatto sì che un numero sempre maggiore di interventi residenziali e commerciali si sia concentrato in periferia, soprattutto lungo le arterie di ingresso e uscita dalle città, contribuendo ad accrescere ulteriormente i problemi legati al traffico.

In generale, fra i fenomeni positivi associabili con la transizione macroeconomica è possibile identificare il rapido sviluppo del settore dei servizi, la modernizzazione infrastrutturale, il rinnovamento urbano, la riconversione della maggior parte degli stabilimenti industriali più inquinanti, lo sviluppo del turismo e il miglioramento della qualità dell'abitare. Per contro, gli elementi negativi che hanno accompagnato le riforme sono la crescita esponenziale del traffico automobilistico e la riduzione dell'utilizzo del trasporto pubblico e ferroviario, l'aggravarsi della diffusione urbana, il declino dell'apparato industriale socialista e la conseguente comparsa di un elevato numero di vuoti urbani, la segregazione socio spaziale delle aree urbane e l'abbandono delle aree rurali più povere.

³ Ad esempio, mentre a Praga l'occupazione industriale è inferiore al 15%, nella terza città del paese, Ostrava, tale valore raggiunge il 37%.

⁴ Come accennato, il quadro generale presenta numerose differenze regionali, con la Boemia e la Moravia settentrionali aventi un tasso pari al 17%. Nonostante l'aumento della disoccupazione in senso assoluto, nei centri principali i valori sono molto al di sotto della media nazionale.

⁵ A questo si aggiunge la segregazione della popolazione Rom in specifici quartieri di diverse città del paese.

⁶ Due particolari aree delle città ceche sono particolarmente affette da degrado: da un lato, i vecchi distretti industriali divenuti obsoleti e, dall'altro, gli immensi distretti residenziali socialisti.

8.7 Evoluzione della struttura di governo del territorio

8.7.1 Il governo del territorio in Repubblica Ceca durante la transizione

La Cecoslovacchia è stata la nazione estereuropea caratterizzata dalle più marcate politiche di riequilibrio territoriale durante il periodo socialista. In tale periodo, lo sviluppo regionale è stato fortemente influenzato dai tentativi di ripopolare i territori localizzati nei pressi della frontiera, di industrializzare la Slovacchia attraverso sia la localizzazione di numerosi stabilimenti industriali, e dagli ingenti flussi di denaro destinati alla localizzazione di attività industriali nelle regioni economicamente più svantaggiate. A partire dalla metà degli anni '70, la pianificazione regionale è stata integrata nella giurisdizione delle autorità regionali e distrettuali, come sottosistema della pianificazione economica nazionale mirante alla razionalizzazione del territorio e ad una più egualitaria distribuzione delle risorse. Per tutto il periodo socialista, la pianificazione fisica ha avuto invece quale obiettivo principale la realizzazione pratica degli obiettivi definiti ai livelli superiori, e la definizione della struttura spaziale all'interno della quale collocare futuri investimenti produttivi (Sykora 1995).

L'introduzione di un sistema economico di mercato all'inizio degli anni '90, ha avuto l'effetto di accrescere fortemente le disparità regionali (Blazek 1996). Le crescenti differenze in termini di sviluppo economico, e le dispute politiche tra rappresentanti parlamentari hanno portato alla divisione della Cecoslovacchia in due repubbliche indipendenti nel 1993. Nonostante le condizioni economiche decisamente migliori rispetto alla vicina Slovacchia, anche all'interno della Repubblica Ceca hanno iniziato ad emergere differenze territoriali notevoli, principalmente legate all'aumento della disoccupazione nelle regioni industriali e in quelle più arretrate, ad una maggiore attività in termini di sviluppo dell'imprenditoria privata nelle aree prossime ai confini occidentali, e alla selettività spaziale degli investimenti stranieri.

Il sistema gerarchico di pianificazione di matrice sovietica è stato abbandonato immediatamente all'alba della transizione, senza introdurre nuovi strumenti a livello nazionale e regionale a fungere da cornice per la preparazione degli strumenti di pianificazione fisica locale, soprattutto a causa dell'opinione diffusa che qualsiasi tipo di interferenza in uno sviluppo spontaneo del nuovo sistema economico fosse contrario alle leggi del mercato⁷. La prima metà degli anni '90 è stata dunque caratterizzata da un approccio di minimo intervento del governo nelle questioni relative allo sviluppo urbano e territoriale (Rehnicer, 1997). Il principale ruolo del governo è stato dunque quello di limitarsi a provvedere alla gestione delle riforme macroeconomiche, soprattutto alla creazione delle condizioni amministrative e istituzionali necessarie al funzionamento del nuovo sistema.

Il sistema di politiche regionali e pianificazione è stato caratterizzato da interventi reattivi a breve termine, invece che da strategie comprensive, e le politiche promosse hanno interessato in massima parte il supporto alla piccole e media impresa, al mercato del lavoro, alle attività agricole all'interno delle regioni svantaggiate. La necessità di confrontarsi con i problemi quotidiani di sviluppo urbano ha inoltre portato al mantenimento di un sistema di pianificazione degli usi del suolo molto simile a quello del periodo precedente, obbediente all'Atto sulla Pianificazione e le Costruzioni del 1976 e ai successivi emendamenti.

⁷ Di fatto, il concetto stesso di pianificazione era considerato con molto sospetto, ed una delle sfide principali per i pianificatori della Repubblica Ceca è stata quella di mantenere in vigore parte dei regolamenti esistenti, e di difendere la legittimità dell'attività di pianificazione in quanto tale (Sykora 1999; Hammerslay 1997).

A partire dalla seconda metà degli anni '90, l'aggravarsi delle emergenze regionali, la partecipazione alla programmazione di preadesione e le pressioni derivanti dai trattati associativi con l'UE, hanno portato allo sviluppo di un sistema istituzionale di politiche di sviluppo regionale più comprensivo e integrato. Solo verso la fine degli anni '90 si è però assistito alla nascita di strumenti di natura strategica, in principio per quel che riguarda le principali aree urbane e, a partire dal 2001, a livello regionale.

Con l'entrata in vigore del nuovo Atto sul Governo del Territorio nel 2007, il quadro legislativo di tale attività è variato ulteriormente. Attualmente, lo sviluppo territoriale della Repubblica Ceca è influenzato e regolato dal livello locale, supportato in certe mansioni da programmi e politiche promosse dal governo centrale. Il governo centrale non si è preoccupato di redigere alcun documento di indirizzo nazionale fino al 2006. In tale anno è stata approvata la *Politica di Sviluppo Regionale della Repubblica Ceca*. Anche il livello regionale di governo, istituito nel 2001, a partire dal 2007, è responsabile della preparazione di strategie autonome di sviluppo territoriale, i *Principi di Sviluppo Territoriale*. Tali strumenti sono finalizzati al coordinamento sovralocale dello sviluppo delle diverse municipalità, ma l'ambiguità che continua a caratterizzare il ruolo del governo regionale ne limita di molto l'efficacia. Infine, le municipalità dispongono, per espletare i loro compiti, di documenti strategici di pianificazione per definire le linee guida principali dello sviluppo socioeconomico del proprio territorio, e di strumenti di pianificazione fisica per regolare gli usi del suolo e di politiche di investimento per stimolare lo sviluppo economico.

Nonostante il quadro legislativo apparentemente statico, diverse forze hanno contribuito a modificare il sistema di governo del territorio specialmente per quel che riguarda la dimensione pratiche. Pianificatori e rappresentanti della amministrazione pubblica hanno imparato a prestare attenzione a concetti di matrice comunitaria, quali coesione, competitività urbana, sostenibilità e, in generale, alla maggior parte dei concetti propri dell'agenda Europea. Le procedure utilizzate nella programmazione UE hanno avuto un'importanza significativa sulla dimensione operativa del governo del territorio in repubblica ceca a tutti i livelli, favorendo l'introduzione di nuovi modelli di governance territoriale nell'elaborazione, nell'implementazione e nel monitoraggio dei diversi documenti e strategie (ESPON, 2006b).

8.7.2 Tipologia di governo e riforma amministrativa

A partire dalla divisione della Cecoslovacchia nel 1993, la Repubblica Ceca è una repubblica di tipo parlamentare e multipartitico. Il parlamento bicamerale ha potere legislativo, ed è composto dalla Camera Inferiore formata da 200 rappresentanti, eletti per 4 anni, e dal Senato, composto da 81 senatori, che viene rinnovato ogni due anni di un terzo dei suoi membri. Il Primo Ministro detiene il potere esecutivo. Il Governo è nominato dal Presidente della Repubblica (eletto ogni 5 anni), su suggerimento del Primo Ministro.

La struttura di governo attuale è il risultato del susseguirsi dei diversi passaggi di una lunga e tortuosa riforma amministrativa, finalizzata alla decentralizzazione del potere dal livello centrale ai livelli amministrativi inferiori. Tale percorso è stato favorito dalla forte influenza dell'UE sull'istituzione del livello locale e regionale di autogoverno.

Durante il periodo socialista, lo stato era geograficamente diviso in 8 regioni, 75 distretti e circa 5000 municipalità. Tale sistema amministrativo, caratterizzato da Comitati Nazionali attivi ai diversi livelli e organizzati in maniera gerarchica, che rappresentavano il potere dello

Il nuovo Atto divideva la nazione in due livelli amministrativi, uno composto da 77 distretti (73 distretti e quattro città-distretto – Brno, Ostrava e Plzen, e Praga) e circa 6.200 municipalità. Praga e altre 13 città, definite città statutarie, costituivano una sorta di eccezione, ed erano ulteriormente suddivise in borghi. La nuova Costituzione, approvata nel 1991, prevedeva inoltre l'istituzione di Assemblee regionali direttamente elette ma, tale riforma non ha avuto alcun esito fino agli anni 2000 e l'abolizione dei Comitati Nazionali Regionali non ha previsto l'istituzione di alcun organismo sostitutivo. Su spinta delle pressioni dei negoziati di preadesione, il governo ceco ha infine istituito, unità amministrative regionali autoelette, contribuendo ad un'ulteriore decentralizzazione dello stato. Nel 1997, dopo numerose dispute parlamentari, è stata decisa l'istituzione effettiva di 14 regioni, divenute operative a partire dal primo gennaio 2001 (vedi figura 8.4.).



164

circa 380 municipalit  con compiti di amministrazione statale⁸. L'introduzione del governo regionale ha portato all'abolizione del ruolo amministrativo del livello distrettuale. Dal primo gennaio del 2003, le regioni sono state infatti suddivise in 203 municipalit  con competenze estese (ufficiosamente definite "piccoli distretti"), che hanno sostituito i distretti precedenti in quasi tutte le funzioni svolte.

La situazione di Praga   particolare. L'Atto sulle Municipalit  del 1990 ha inserito la citt  nella categoria delle municipalit , creando le basi per un governo unificato e centralizzato. Il governo locale a Praga   per  regolato da diversi documenti legali (Sykora, 1999). L'Atto sulla Citt  Capitale Praga, sempre del 1990, provvede a dividere il territorio della citt  in borghi, ognuno dotato della propria unit  di governo direttamente eletta e di proprio budget. Lo Statuto della Citt  di Praga, di poco successivo,   invece una legge locale che specifica la decentralizzazione delle competenze e delle responsabilit  dall'amministrazione della citt  a quelle dei singoli borghi⁹. A partire dalla riforma del 2001, Praga ha acquisito dignit  regionale.

Oggi, la Repubblica Ceca   uno stato unitario dotato di tre livelli di governo direttamente eletti (nazionale, regionale e municipale). Oltre alla citt  capitale, anche le altre municipalit  di grandi dimensioni sono ulteriormente suddivise in borghi dotati di una sorta di autorit  di governo locale. Il territorio della Repubblica Ceca   diviso (sia per necessit  politico-amministrative, sia per ragioni puramente statistiche e di applicazione delle politiche UE) nei seguenti livelli: (1) Il governo centrale (NUTS 1); (2) le regioni di coesione, formate dall'unione di pi  regioni (NUTS 2); (3) le regioni vere e proprie (NUTS 3); (4) i distretti, ossia le precedenti unit  di potere decentralizzato dello stato – che dal 2003 hanno fini puramente statistici (LAU1); (5) le municipalit  (LAU2); (6) i borghi delle citt  principali.

8.7.3 Evoluzione legislativa

Il pi  importante documento legislativo a regolare l'attivit  di governo del territorio durante la transizione   stato sicuramente l'Atto sulla Pianificazione e le Costruzioni promulgato durante il periodo socialista, nel 1976.

Tale documento, insieme ai numerosi emendamenti che lo hanno interessato a partire dagli anni '80, definiva le attivit , gli attori, i documenti, le procedure e le componenti vincolanti dell'attivit  di pianificazione. Il documento identificava lo scopo generale del governo del territorio con la definizione comprensiva gli usi del suolo e delle linee guida di regolazione di ogni attivit  che ha influenza sullo sviluppo. Il documento specificava inoltre come gli strumenti del governo del territorio dovessero aspirare a trovare soluzioni accettabili per conciliare nello spazio un numero elevato di interessi pubblici regolati da altre leggi, e pi  nel dettaglio la protezione delle risorse naturali e del paesaggio, la protezione della biodiversit , la salvaguardia dei terreni agricoli e delle foreste, la gestione del patrimonio idrico, la conservazione dell'eredit  culturale, la difesa e l'approvvigionamento infrastrutturale.

⁸ Tali competenze variavano per  da una citt  all'altra. Ad esempio, gli uffici di costruzione erano localizzati soltanto in alcune municipalit , e provvedevano a servire la municipalit  stessa e quelle localizzate nei territori limitrofi. L'amministrazione municipale era, in tal campo, subordinata all'Ufficio Distrettuale (Perlin 1996).

⁹ Ad esempio, per quel che concerne l'Atto sulle Municipalit , Praga, in qualit  di municipalit ,   proprietaria del mercato immobiliare, ma decentralizza la gestione di alcune propriet , ad esempio quelle relative al settore residenziale, ai rispettivi borghi.

Il Decreto sui dati e sulla documentazione del governo del territorio, che derivava direttamente dall'Atto sulla Pianificazione e le Costruzioni, definiva inoltre i diversi strumenti di pianificazione: studi di analisi e di prognosi relativi a specifiche regioni o aree urbane; piani regionali, masterplan locali e piani regolatori di zoning; permessi relativi alla pianificazione e all'edificazione

E' interessante sottolineare come, nonostante la *Rivoluzione di velluto* e l'abbandono della via socialista, non sia stato necessario abolire l'Atto sulla Pianificazione e le Costruzioni fino al 2007. L'Atto era decisamente innovativo e ben formulato al tempo della sua preparazione, e tali caratteristiche, oltre alla sua flessibilità, ha consentito l'estensione della sua validità tramite successivi emendamenti, soprattutto in relazione a temi di natura ambientale, e per uniformarne i contenuti al nuovo sistema economico e amministrativo.

Nel 2007, un nuovo documento legislativo è stato finalmente approvato dal parlamento ceco, l'Atto sul Governo del Territorio. In linea con la legge precedente, anche il nuovo documento sembra garantire priorità alla regolazione degli usi del suolo, anche se emergono diversi aspetti socio-economici che non erano tenuti in considerazione dalla precedente versione. Inoltre, il documento sembra operare un tentativo di allineare l'attività di governo del territorio ai principi della governance europea (ESPON, 2006b)

Le priorità alla base del nuovo documento sono (ESPON, 2006b):

- assicurare uno sviluppo sostenibile;
- aumentare la trasparenza del processo di pianificazione;
- facilitare gli interventi in presenza di strumenti di pianificazione;
- limitare la possibilità di intervenire in aree non interessate da documenti di piano;
- favorire il sorgere di partnership pubblico-privato;
- limitare ogni sviluppo al di fuori delle aree urbane e ridurre i fenomeni di sprawl.

Infine, occorre sottolineare come esistano determinate leggi che ricoprono una certa rilevanza per l'attività di governo del territorio. Si tratta della Legge sulla conservazione dell'ambiente, la Legge sulla conservazione dei monumenti, la Legge per la protezione dei terreni agricoli, la Legge sulle strade e sulle ferrovie e l'Atto di protezione delle foreste. La maggior parte di tali documenti contiene specifiche prescrizioni per l'attività di governo del territorio, e consente a particolari agenzie governative di avere voce in capitolo nella redazione degli strumenti di governo del territorio e di sollevare obiezioni in relazione agli stessi, sempre nell'ambito delle specifiche responsabilità settoriali.

8.8 La dimensione internazionale del governo del territorio

Dopo lo scioglimento del COMECON nel 1991, il governo della Repubblica Ceca ha progressivamente partecipato diversi programmi di cooperazione internazionale, per la maggior parte in seno a iniziative di matrice comunitaria. Grazie al programma Phare, la nazione ha potuto aderire per la prima volta a programmi di cooperazione transfrontaliera, ma solo per quel che riguarda le regioni al confine con l'UE. A partire dal 1994, il programma Phare CBC ha supportato iniziative e programmi di Cooperazione Transfrontaliera con due regioni tedesche (Sassonia e Baviera) e, dal 1995, tra Repubblica Ceca e Austria.

Dal 1997, con l'istituzione di INTERREG II C per la cooperazione transnazionale, la Repubblica Ceca ha inoltre iniziato la propria partecipazione al programma CADSES, sempre

tramite fondi Phare. Durante il periodo 2000-2006, alle iniziative di cooperazione transfrontaliera con gli stati membri già attive durante il periodo precedente, si sono aggiunti speciali programmi di cooperazione transfrontaliera del tipo Phare-Phare, che hanno interessato i confini fra paesi candidati (Polonia-Repubblica Ceca e Slovacchia-Repubblica Ceca). Con l'ingresso ufficiale della nazione nell'UE, i programmi sviluppati nei tre anni precedenti sono stati riformati secondo le regole INTERREG e incorporati all'interno del quadro dei fondi strutturali. Durante il periodo di programmazione 2000-2006, la Repubblica Ceca ha continuato a partecipare al programma CADSES, per poi rientrare all'interno del programma East-Central Europe, nel periodo di programmazione corrente. Allo stesso modo, la nazione è stata coinvolta, a partire dal 2000, nel programma INTEREG III C Est, di recente ripreso dall'analogo INTERREG IV C Est, finalizzati al miglioramento dell'efficacia delle politiche regionali e alla diffusione su larga scala di informazioni e buone pratiche fra regioni affette da simili problematiche. Fino al 2004, tutti i programmi sono stati gestiti all'interno del governo centrale fino al 2003, a causa dell'incerto scenario regionale.

In generale, i principali interventi finanziati hanno interessato la promozione dello sviluppo delle aree urbane e rurali, il supporto alle piccole e medie imprese, la protezione ambientale e il miglioramento del sistema dei trasporti (Ciok, 2006). Fino al 2000, tali interventi hanno contribuito ad aumentare i vantaggi relativi dei territori occidentali del paese. A partire dal 2000, la partecipazione è stata estesa a tutte le regioni della nazione, favorendo lo sviluppo economico dei territori di confine e aumentandone il potere attrattivo nei confronti degli investitori stranieri. Tali programmi hanno inoltre stimolato i movimenti transfrontalieri di persone e merci, fenomeni che avvenivano in maniera sporadica a ridosso della cortina di ferro, contribuendo a rafforzare l'idea di appartenenza all'UE (Ciok, 2006). Il programma Phare è stato importante non solo in relazione ai finanziamenti forniti, ma anche e soprattutto grazie in termini di trasferimento del necessario know-how alle amministrazioni pubbliche ed agli attori locali tramite l'effettiva applicazione delle procedure richieste dall'Unione Europea, che hanno fornito la base per future iniziative di sviluppo locale.

E' interessante sottolineare come anche l'azione combinata del disegno dei corridoi transeuropei e del Fondo di Coesione (e prima del 2004 del programma ISPA) abbia contribuito a rafforzare i collegamenti fra la parte orientale e la parte occidentale del continente, oltre che migliorare sensibilmente la circolazione di persone e merci all'interno delle singole nazioni. Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto all'interno della repubblica Ceca ha infatti ricevuto uno stimolo fondamentale a partire dal 2001, anno dell'estensione ufficiali delle Reti TEN alle nazioni esteeuropee grazie alla pubblicazione del Libro bianco sui trasporti (CEC, 2001a), grazie ai lavori realizzati nel quadro del Corridoio IV (Dresda/Norimberga - Praga - Vienna - Bratislava - Győr - Budapest - Arad - Bucarest – Sofia - Tessalonika - Istanbul.) e del Corridoio VI (Danzica - Katowice - Brno).

8.9 Politiche nazionali

Nonostante lo smantellamento del sistema centralizzato di pianificazione e distribuzione delle risorse che aveva caratterizzato l'ex Cecoslovacchia per oltre quarant'anni di governo socialista, anche all'interno del nuovo modello economico il governo centrale ha mantenuto un ruolo importante nello sviluppo del territorio nazionale, soprattutto grazie al processo di

redistribuzione delle finanze pubbliche, che ha concesso una forte indipendenza delle municipalità dal governo centrale. Il governo centrale è inoltre responsabile della formulazione del quadro legislativo del governo del territorio, oltre che della formulazione e dell'esecuzione di diverse altre politiche con impatto territoriale.

Subito dopo la caduta dell'ultimo governo filosovietico, nel 1991, la politica regionale è stata dichiarata parte integrante della politica generale di sviluppo socioeconomico, che aveva fra i propri obiettivi quello di fornire le precondizioni per il raggiungimento di adeguati standard di lavoro e di vita per la popolazione di tutte le regioni della Repubblica Ceca (Blazek & Kara, 1992). Nel periodo 1991-1992, il governo ceco, ed in particolare il Ministero dell'Economia, ha dunque intrapreso una prima politica regionale di ampio raggio. In seno a tale iniziativa, tramite vari criteri stabiliti a priori, sono state individuate una serie di regioni svantaggiate, in quanto affette da cambiamenti strutturali, localizzate in una posizione svantaggiata, caratterizzate da particolari carenze infrastrutturali o emergenze di natura ambientale. In tali regioni, il Ministero ha introdotto particolari misure vantaggiose per l'imprenditoria privata, e in particolare per le imprese presentanti capitale straniero (incentivi economici, tax holidays etc.). Inoltre, sempre all'interno della stessa iniziativa, il governo ha stanziato un cospicuo quantitativo di fondi destinato all'ammodernamento infrastrutturale e a supporto di una politica occupazionale attiva (Kara, 1994).

Nel frattempo, il governo eletto durante le elezioni parlamentari del 1992, rifiutava la proposta per un Nuovo Atto sullo Sviluppo Regionale, preparato nella primavera dello stesso anno dal governo precedente e, a seguito di tale operazione prettamente politica, ha ridotto ampiamente i fondi precedentemente destinati al supporto dello sviluppo regionale. Tale operazione è stata compiuta tramite una Risoluzione Governativa sulla Politica Economica Regionale, approvata alla fine del 1992, documento che avrebbe costituito il principale riferimento per la realizzazione della politica regionale nazionale per il resto degli anni '90.

In quegli anni, lo scarso supporto finanziario garantito dal documento è stato limitato alle piccole e medie imprese, e ha riguardato aree definite di anno in anno tramite l'analisi dei tassi di disoccupazione, interessando circa il 20-25% del totale della popolazione nazionale. Un'ulteriore stimolo allo sviluppo regionale è venuto tramite il supporto statale alla Banca Ceca e Morava per lo Sviluppo, che ha garantito prestiti e sussidi alle attività private, sotto forma di incentivi da impiegarsi in operazioni a supporto della creazione di posti di lavoro e all'esportazione dell'innovazione di particolari imprese. Un programma di finanziamento ulteriore, chiamato Programma di Assistenza Regionale, ha interessato le piccole e medie imprese già inserite nei programmi di sussidio delle aree ritenute in declino, garantendo capitali addizionali. Nel 1994, un ulteriore programma preparato ad hoc è stato applicato ai quattro distretti cechi che presentavano i maggiori tassi di disoccupazione. Il pacchetto di conteneva azioni a supporto della piccola e media impresa e dello sviluppo di un'imprenditoria agricola, oltre che finanziamenti nell'ambito della realizzazione di infrastrutture municipali e di trasporto, e investimenti nel campo della protezione e del risanamento ambientale e dell'occupazione. Nonostante tali interventi, però, il principale impatto sullo sviluppo regionale nel suo complesso è stato però fornito dal sistema di finanziamento dei governi locali (Suraszka & Blazek 1996), ed in particolare dalla distribuzione del cosiddetto fondo di equalizzazione.

La partecipazione della Repubblica Ceca ai programmi di preadesione, ed in particolare all'iniziativa Phare, attività gestita direttamente dal governo centrale in seno al Ministero dello Sviluppo Regionale, ha fornito un'importante stimolo all'evoluzione dell'approccio del governo ceco al governo del territorio. Nonostante ciò, fino al 2006, il controllo dello sviluppo territoriale è stato caratterizzato dall'assenza di concetti di sviluppo territoriale a livello nazionale, e da una serie di sforzi non coordinati promossi in seno a diversi ministeri.

Nel 1997, il Ministero dello Sviluppo Regionale ha preparato un documento dal titolo *Principi di Politica Regionale*, il cui scopo era quello di fornire un quadro all'interno del quale impostare il processo di preparazione delle politiche di sviluppo regionale, da concordarsi fra il governo centrale e le amministrazioni regionali la cui istituzione era prevista di lì a poco. I ritardi sperimentati nel processo di istituzione dei governi regionali ha però compromesso ogni tentativo di preparazione di una politica regionale comprensiva, favorendo il mantenimento dell'approccio reattivo caratterizzato da risposte *ad hoc* di gestione delle situazioni di crisi che aveva caratterizzato il periodo precedente.

Soltanto a partire dagli anni 2000, e principalmente grazie allo stimolo fornito dalla preparazione dei Programmi Nazionali Phare e, successivamente, del Piano di Sviluppo Nazionale 2004-2006, il governo Ceco ha deciso di dotarsi, per la prima volta dalla caduta del governo comunista, di un concetto di sviluppo territoriale a livello nazionale. Il 17 maggio 2006 è stato così approvata la *Politica di Sviluppo Spaziale della Repubblica Ceca* (SDPCR, Governo della Repubblica Ceca, 2006), sotto forma di Decreto del Governo della Repubblica Ceca. Tale documento è uno strumento di governo del territorio che determina il quadro generale e i requisiti necessari per la concretizzazione di una serie di obiettivi territoriali di importanza nazionale e sovranazionale, e determina la strategia per il raggiungimento degli stessi. La SDPCR, la cui preparazione è avvenuta di pari passo con la redazione del Piano di Sviluppo Nazionale, mira inoltre a garantire la coerenza delle priorità perseguite a livello nazionale con quelle sviluppate all'interno della programmazione comunitaria, oltre che a integrare spazialmente le diverse politiche settoriali promosse dai vari ministeri.

8.9.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Con la caduta del governo comunista al termine degli anni '80, e la conseguente separazione dalla Slovacchia nel 1993, il governo della neonata Repubblica Ceca si è trovato a dover condurre il complesso processo di transizione macroeconomica verso il libero mercato. Tale situazione ha lasciato ben poco spazio di manovra per la promozione di azioni vere e proprie di governo del territorio, e gli unici interventi intrapresi nella prima metà degli anni '90 portano la firma del Ministero dell'Economia.

La crescente consapevolezza della necessità di favorire l'integrazione spaziale dei diversi interventi settoriali promossi, oltre che di produrre un sistema comprensivo di politiche regionali che tenesse conto dei requisiti comunitari, ha portato all'istituzione del Ministero per lo Sviluppo Regionale. Il nuovo organismo, creato il 1 novembre del 1996, gioca da allora il ruolo principale a livello nazionale in seno al governo del territorio, essendo responsabile per le politiche regionali, le politiche per la casa, la regolazione delle costruzioni, la promozione del turismo. Il ministero è inoltre deputato al coordinamento territoriale delle attività degli altri Ministeri. L'Istituto per lo sviluppo Spaziale, stabilito dal Ministero, è incaricato di monitorare i piani delle municipalità e delle regioni.

Esistono inoltre una serie di iniziative e interventi a opera di altri Ministeri e organizzazioni che contribuiscono in maniera diretta o indiretta allo sviluppo territoriale delle regioni ceche. Il Ministero del Lavoro e degli affari sociali ha promosso un'efficace politica attiva nel campo dell'occupazione che, grazie ad una complessa rete di uffici del lavoro, ha contribuito a risollevare la situazione dei distretti più colpiti dalla disoccupazione. Il Ministero dell'Agricoltura ha a sua volta sviluppato il Programma per la Rivitalizzazione Rurale che dirige lo sviluppo infrastrutturale dei centri rurali, la rivitalizzazione dell'ambiente costruito nelle aree rurali, e la realizzazione e gestione di aree verdi nei centri rurali. Il Fondo di Supporto e Garanzia per l'Agricoltura provvede invece a fornire, tramite il programma Agregion, un supporto addizionale alle attività agricole. Tale Ministero supporta inoltre cospicue opere di riforestazione intensiva nelle aree montuose e di salvaguardia del paesaggio rurale. Il Ministero della Cultura promuove la conservazione ed il recupero del patrimonio storico all'interno di determinati centri storici protetti. Il Ministero dell'Industria e del Commercio e il Ministero dell'Ambiente sono responsabili della regolazione dell'accesso di capitali stranieri in determinate aree e della protezione dei territori ad alto valore ambientale.

Il Ministero del Commercio e dell'Industria e del Commercio è inoltre responsabile di due agenzie con una forte influenza sullo sviluppo regionale e locale. Czechinvest è un'agenzia per il supporto degli investimenti stranieri, e coopera con diversi attori locali, specialmente con le amministrazioni locali di città e villaggi ed i rispettivi dipartimenti per lo sviluppo urbano e la pianificazione fisica, e con le Agenzie di Sviluppo Regionale. L'agenzia è coinvolta specialmente in attività di consulenza e nell'organizzazione di parti del mercato immobiliare da offrire a investitori stranieri. Gestisce inoltre un programma di *empowerment* per le amministrazioni pubbliche, che offre un'istruzione di base nel campo della promozione e gestione di iniziative di sviluppo economico locale. L'Agenzia di Sviluppo degli Affari è stata invece stabilita dal ministero con supporto del programma PHARE. Tale agenzia ha creato un network di centri di consulenza regionali che mirano a garantire la necessaria consulenza alle piccole e medie imprese e agli attori locali, e Centri di Innovazione degli Affari, simili a Parchi tecnologici e scientifici per lo sviluppo di imprese di innovazione.

8.9.2 Obiettivi perseguiti

A livello nazionale, durante tutti gli anni '90 gli obiettivi perseguiti hanno riguardato principalmente l'ambito delle riforme macroeconomiche e l'istituzione delle condizioni necessarie al funzionamento del nuovo modello di libero mercato. In tale periodo, gli interventi territoriali promossi hanno avuto lo scopo di reagire all'aggravarsi delle disparità socioeconomiche fra le varie aree della nazione a seguito della transizione macroeconomica.

A partire dalla fine degli anni '90, le politiche promosse dal governo centrale hanno assunto un crescente sapore europeo, su pressione dei negoziati con l'UE e grazie alla partecipazione della repubblica Ceca alla programmazione di preadesione. Sia la Carta di Torremolinos prodotta dal CEMAT, sia i documenti di matrice territoriale prodotti in seno alla Commissione Europea, come Europa 2000+ e lo SSSE, sono stati pubblicati dal Ministero dello Sviluppo Regionale, e hanno costituito oggetto di discussione all'interno della nazione.

Proprio la pubblicazione dello SSSE nel 1999 e la sua distribuzione gratuita alle amministrazioni locali (e, in seguito, ai neonati governi regionali), oltre che l'organizzazione di diversi incontri pubblici sul documento, ha contribuito a elevare l'attenzione degli esperti di

governo del territorio sulle priorità territoriali elaborate in seno all'Unione Europea. Tali concetti hanno così assunto un'importanza sempre maggiore all'interno dei processi di preparazione dei successivi documenti di sviluppo territoriale, e hanno costituito un'importante fonte di ispirazione sia per il nuovo Atto sulla Pianificazione del 2007 (ESPON, 2006a), sia per la preparazione dei Piani di Sviluppo Nazionale relativi ai periodi di programmazione 2004-2006 e 2007-2013. Allo stesso modo, il principale documento di indirizzo territoriale attivo a livello nazionale, la SDPCR, richiama direttamente le tematiche contenute nello SSSE, oltre che le strategie di Lisbona e Goteborg.

Il documento esplicita la necessità di promuovere il riequilibrio del sistema degli insediamenti, nell'ottica di raggiungere condizioni bilanciate di sviluppo territoriale all'interno delle diverse regioni, verso il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale¹⁰ (Governo della Repubblica Ceca, 2006: 12).

Più nel dettaglio, il documento stabilisce le seguenti priorità, da perseguire nell'ottica dello sviluppo sostenibile della Repubblica Ceca (Governo della Repubblica Ceca, 2006: 12-13):

- creare le precondizioni necessarie ad uno sviluppo territoriale sostenibile e la coesione della popolazione della nazione;
- Migliorare l'integrazione della nazione all'interno dell'UE e, più nel dettaglio, dell'Europa centro orientale, tramite lo sviluppo delle necessarie infrastrutture di trasporto;
- Supportare lo sviluppo policentrico della struttura degli insediamenti, le partnership urbano-rurali e l'innalzamento della competitività di tali aree nello scenario comunitario;
- Promuovere la gestione oculata del patrimonio culturale e ambientale all'interno del più ampio obiettivo dell'innalzamento della competitività delle regioni ceche;
- Creare le condizioni per lo sviluppo delle regioni più deboli, affette da posizione marginale e riconversione strutturale, al fine di promuovere l'occupazione e lo sviluppo economico.
- Creare i prerequisiti necessari alla corretta gestione del patrimonio costruito, a cominciare dalla riqualificazione delle aree industriali e militari dismesse;
- Limitare lo sprawl tramite la formazioni di cinture verdi ai margini dei centri abitati;
- Sviluppare il turismo sostenibile;
- Promuovere l'istituzione di un sistema di prevenzione del rischio ambientale.

Infine, è interessante sottolineare il forte sentimento ecologico che ha animato la transizione a partire dal 1990, contribuendo alla considerazione delle tematiche ambientali all'interno dei diversi interventi promossi dai vari Ministeri e all'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile all'interno dei documenti promossi a livello nazionale (Piani di Sviluppo Nazionale e SDPCR). In particolare, la Dichiarazione di Rio e l'Agenda 21 hanno costituito importanti stimoli in tal senso, favorendo l'istituzione del Ministero dell'Ambiente nel 1992, e all'attribuzione delle competenze di governo del territorio nelle mani di tale ministero fino all'istituzione del Ministero per lo Sviluppo Regionale, nel 1996.

8.9.3 Politiche e strumenti

Si è detto di come, all'inizio del periodo di transizione, il governo del territorio abbia ricevuto scarsa attenzione a livello nazionale, e di come, per tutta la prima parte degli anni

¹⁰ Inoltre, il testo richiama direttamente il concetto di coesione economica, sociale e territoriale.

'90, le politiche e gli strumenti prodotti a tale livello abbiano assunto la forma di interventi *ad hoc*, interessati a promuovere l'occupazione e lo sviluppo dell'imprenditoria privata all'interno delle regioni più svantaggiate, oltre che ad attrarre il maggior numero possibile di investimenti stranieri sul territorio nazionale.

Con l'istituzione del Ministero per lo Sviluppo Regionale nel 1996, è iniziato un periodo di progressiva crescita di importanza delle politiche regionali, culminato alla fine degli anni '90 con l'approvazione da parte del governo dei Principi di Sviluppo Regionale (1997). In seguito a tale data il governo centrale ha promosso, in seno ai diversi Ministeri, vari programmi finalizzati alla rivitalizzazione delle aree rurali, all'approvvigionamento infrastrutturale, allo sviluppo della piccola e media impresa, allo sviluppo del turismo e alla lotta contro la disoccupazione, senza però provvedere alla preparazione di alcuna prospettiva comprensiva che prendesse in considerazione lo sviluppo dell'intero territorio nazionale, ma interessando di volta in volta le regioni versanti in situazioni di svantaggio (MMR, 2003).

Fino ai primi anni 2000, dunque, le principali politiche nazionali con impatto territoriale sono state di natura fondamentalmente settoriale, e hanno influenzato lo sviluppo territoriale di numerosi territori (Sýkora, 2003). Lo sviluppo di un gran numero di aree in declino, ad esempio, è stato favorito dalla politica di riconversione strutturale portata avanti dall'Agenzia Czechinvest al fine di facilitare l'ingresso sul territorio nazionale di capitali stranieri. Il programma promosso da tale agenzia si è basato sulla messa in atto di un'insieme di incentivi per i grandi investitori, fra cui sgravi fiscali, supporto per la creazione di nuovi posti di lavoro e per l'educazione della forza lavoro. Tale sistema di incentivi era originariamente solamente inteso a supporto dell'industria manifatturiera, ma dal 2000 ha riguardato anche le compagnie attive nel settore delle tecnologie dell'informazione e dei servizi, al fine di migliorare la competitività della nazione e variare il profilo degli investitori stranieri. Nel 2001 il programma è stato ulteriormente ampliato, fino a includere la riqualificazione delle aree industriali dismesse¹¹. Il programma fornisce inoltre un importante supporto finanziario a municipalità, regioni e soggetti privati, sotto forma di sussidi finanziari o, più spesso, di trasferimenti scontati o gratuiti di terreni per lo sviluppo industriale.

La riqualificazione delle zone industriali dismesse, la riduzione dello sprawl urbano e la protezione delle risorse naturali costituiscono il fulcro di un'altra importante politica promossa a livello nazionale, la Politica Ambientale Nazionale. Promossa dal Ministero dell'Ambiente, essa ha una discreta influenza sulle agende di quei ministeri che producono politiche ad elevato impatto ambientale (ad esempio il Ministero dei Trasporti, e quello dell'Industria e del Commercio).

Un'ulteriore strumento interessante è il Concetto di Politica per la Casa (MMR, 2001), che definisce i principali problemi dello stock residenziale, fra cui la scarsa disponibilità di abitazioni, la distribuzione squilibrata e il cattivo stato di manutenzione. Nonostante il Concetto sottolinei come i maggiori problemi debbano essere risolti localmente, il documento suggerisce la predisposizione di specifici regolamenti nazionali a favore della distribuzione di residenze a basso costo. Il documento prevede inoltre un importante supporto all'acquisizione di nuove abitazioni da parte di soggetti privati, alla costruzione di nuovi edifici e alla riqualificazione di quelli in cattive condizioni (Sýkora, 2003).

¹¹ Nonostante gli intenti, il supporto alla riqualificazione delle aree industriali dismesse sia stato marginale nella maggior parte dei casi (ESPON, 2006b).

Sulla scia dell'esperienza maturata durante la programmazione di preadesione, che aveva portato la Repubblica Ceca alla produzione di strumenti di programmazione validi per tutto il territorio nazionale all'interno del programma Phare, nel 2003 il Governo della Repubblica Ceca ha approvato il Piano di Sviluppo Nazionale (PSN) che avrebbe dovuto guidare il supporto comunitario durante gli ultimi due anni del periodo di programmazione 2000-2006, in seguito all'adesione all'UE.

Il PSN 2004-2006 è stato preparato tenendo in considerazione i Programmi Operativi Regionali elaborati in collaborazione con i governi regionali autoeletti, e i Programmi Operativi Settoriali. Il PSN è dunque derivato in massima parte dall'aggregazione di 13 dei 14 Programmi Operativi Regionali, con l'eccezione di quello relativo alla regione di Praga¹². Nonostante i tentativi di coordinamento fra i diversi settori e i diversi documenti regionali, la mancanza di un documento di indirizzo territoriale relativo a tutto il territorio nazionale ha limitato le reali possibilità di integrazione spaziale degli interventi promossi (ESPON, 2006a).

Anche in risposta a tale ragione, e in vista della preparazione del nuovo Piano di Sviluppo Nazionale 2007-2013 (PSN 2007-2013), la Repubblica Ceca ha provveduto alla redazione della *Politica di Sviluppo Spaziale della Repubblica Ceca* (SDPCR. Governo della Repubblica Ceca, 2006), primo documento di governo del territorio relativo all'intero territorio nazionale. La SDPCR costituisce uno strumento di governo del territorio che ha lo scopo di determinare il quadro generale all'interno del quale concretizzare gli obiettivi dello sviluppo spaziale della nazione, sia al proprio interno, tramite la riduzione delle disparità delle diverse regioni e la promozione della competitività dell'economia nazionale, sia all'esterno, tramite il consolidamento della posizione della Repubblica Ceca nel contesto comunitario e internazionale. Il documento si propone di fungere da strumento di coordinamento delle politiche settoriali promosse dai vari ministeri e delle strategie di sviluppo territoriali definite ai livelli inferiori. Per raggiungere tale obiettivo, la SDPCR si propone di organizzare la cooperazione fra i diversi Ministeri e le regioni, intorno alle priorità di governo del territorio stabilite dal documento.

La preparazione quasi contemporanea della SDPCR e del PSN 2007-2013, e l'apertura di numerosi canali di comunicazione fra i due processi all'interno del Ministero dello Sviluppo Regionale, ha portato ad un elevato livello di coerenza fra i due documenti, favorendo una integrazione verticale e orizzontale decisamente maggiore rispetto al precedente PSN.

8.9.4 Pratiche di governo del territorio

E' tutt'oggi possibile notare numerose debolezze nel sistema di governo del territorio in Repubblica Ceca (Sykora, 2002, 2005). In primis, si può sottolineare come la mancata esistenza, fino allo SDPCR del 2006, di un quadro nazionale coerente che tentasse di formulare una strategia volta ad integrare le diverse politiche settoriali e dei programmi finalizzati allo sviluppo regionale, abbia generato spesso situazioni di mancata coerenza o di vero e proprio conflitto in termini di obiettivi e risultati promossi tramite le diverse politiche.

¹² Se il supporto dei fondi strutturali in Repubblica Ceca si fondava principalmente sull'Obiettivo 1 dei fondi strutturali, la Regione di Praga non era eleggibile per tale obiettivo. Dopo diverse consultazioni con la Commissione Europea, il Programma Operativo Regionale di Praga è stato trasformato in due Singoli Documenti di Programma per la regione di Praga, uno relativo all'obiettivo 2 (economic and social conversion, finanziato tramite il FESR), e l'altro all'obiettivo 3 (occupazione e educazione, finanziato dal FSE).

E' altresì possibile identificare due importanti fattori che hanno inoltre portato all'evoluzione del modello di governance operante in Repubblica Ceca. Da un lato la forte pressione di varie NGOs e il rafforzamento dei processi di partecipazione pubblica hanno creato le condizioni per una maggiore apertura, trasparenza ed efficacia dei processi decisionali. Diverse forme di partecipazione hanno guadagnato crescente importanza a partire dalla fine degli anni '90, a vantaggio di una maggior cooperazione e partecipazione nei processi decisionali. Il nuovo Atto sul Governo del Territorio promulgato nel 2007 pare voler rafforzare tale trend, garantendo il diritto di intraprendere forme di partecipazione collettiva, la cui effettiva organizzazione dipende dalla volontà dei diversi governi locali.

Il fattore principale che ha però contribuito a modificare il modello di governance e il progressivo avvicinamento alla realtà comunitaria. La repubblica Ceca ha utilizzato un'ingente quantità di finanziamenti provenienti dal programma di preadesione Phare per supportare la riforma della propria pubblica amministrazione, tramite numerosi progetti finalizzati al miglioramento dell'efficacia, alla modernizzazione dell'amministrazione pubblica e al rafforzamento delle capacità amministrative e istituzionali. La riforma non ha dunque sottointeso solamente una variazione della struttura territoriale della nazione, ma anche promosso l'accrescimento dell'efficienza, dell'apertura e della trasparenza del processo decisionale (temi propri del Libro Bianco sulla governance europea, CEC, 2001b), nel tentativo di un maggiore coinvolgimento della cittadinanza e del raggiungimento delle condizioni fissate nell'*acquis communautaire*.

Nel 2001, un documento intitolato *Buone Pratiche e Raccomandazioni per la Partecipazione Pubblica nella preparazione del Background Necessario per Cruciali Decisioni Sociali* è stato preparato nel corso di un processo di collaborazione fra NGOs, Centro per i Lavori Comunitari e tre Ministeri del Governo Centrale, in seguito a discussioni e forum pubblici che hanno coinvolto la società civile. Nel 2003 il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali ha chiesto all'NGO Agora Central Europe di organizzare una serie di seminari focalizzati sui processi di pianificazione e progettazione partecipata, e ha in seguito le raccomandazioni risultate da tale attività nell'impostare un nuovo approccio alle politiche sociali. Per ovviare a tale problema, nel gennaio del 2004 il Governo ha approvato un documento strategico dal titolo *Politica di Partnership Pubblico-Privato in Repubblica Ceca* (Governo della Repubblica Ceca, 2004a), dove garantisce la protezione dei budget delle municipalità tramite un processo di copertura dei rischi connessi a tali processi.

Nel marzo del 2004, il governo ceco ha infine approvato un documento intitolato *Approcci alla riforma e alla modernizzazione dell'amministrazione centrale dello stato* (Governo della Repubblica Ceca, 2004b) esprimendo i principi alla base dei cambiamenti dell'amministrazione statale. Il documento descrive come il governo intenda trasformare il modello alla base di quest'ultima, migliorando la qualità dei regolamenti esistenti e aumentando la trasparenza e l'apertura dei processi amministrativi a vantaggio della società civile. Gli obiettivi principali della riforma sono la razionalizzazione del processo decisionale, il miglioramento della sua efficacia, l'integrazione orizzontale e verticale dell'amministrazione statale, l'introduzione di nuovi metodi di gestione ed il miglioramento delle tecnologie di comunicazione finalizzate al coinvolgimento della società civile.

8.10 Pianificazione regionale

La formulazione di politiche indipendenti da parte delle diverse regioni della Repubblica Ceca è stata severamente ostacolata, per tutti gli anni '90, dalla mancanza di una struttura di autogoverno a tale livello. Tale situazione, non è sostanzialmente cambiata con l'introduzione dei governi regionali a partire dal 2001, e solo nel prossimo futuro, grazie alla promulgazione del nuovo Atto sul Governo del Territorio, tale livello potrà acquistare un ruolo chiave nell'attività di governo del territorio.

Fino al 2001, gli unici organismi amministrativi esistenti fra la scala nazionale e quella municipale erano gli Uffici Distrettuali, che hanno però giocato un ruolo molto limitato in materia di governo del territorio per tutta la loro esistenza. Gli Uffici Distrettuali erano subordinati al Ministero degli Interni, ed i dipartimenti dei distretti erano dipendenti da altri ministeri, a seconda del settore di competenza. Il ruolo giocato da tali Uffici era stato limitato alla gestione delle attività ospedaliere, dei servizi sociali, di librerie, musei, teatri, etc. che non erano stati trasferiti fra le competenze delle municipalità. Oltre ai compiti di carattere amministrativo, tali organismi hanno cercato di supplire all'assenza di un livello regionale di governo del territorio, ad esempio tramite la promozione del turismo. All'interno degli Uffici Distrettuali inoltre, i dipartimenti per lo sviluppo regionale delegati dal Ministero per lo Sviluppo Regionale hanno, in alcuni casi, finanziato e supervisionato la preparazione dei piani fisici di diverse municipalità. Si sono inoltre verificati casi in cui gli Uffici distrettuali hanno organizzato e finanziato la preparazione di veri e propri Piani di Sviluppo Distrettuali, nonostante non esistesse alcun tipo di richiesta di tale documento, che essi non fossero legalmente vincolante, e che non esistesse nessun organismo direttamente eletto preposto alla sua applicazione. Anche il compito di ridistribuzione del fondo di equalizzazione, ad opera degli Uffici Distrettuali, ha avuto scarse implicazioni per lo sviluppo dei distretti nel loro insieme, e i fondi assegnati sono stati gestiti autonomamente dalle singole municipalità, raramente perseguendo fini comuni di scala distrettuale¹³ (ESPON, 2006b).

Durante gli anni '90, si sono comunque susseguiti diversi tentativi di coordinare qualche genere di attività di sviluppo a livello regionale, fra le quali la più importante è stata l'istituzione delle Agenzie di Sviluppo Regionale. Dal 1993, diverse Agenzie di Sviluppo Regionale sono state stabilite in collaborazione con le varie istituzioni locali, raggruppando rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, delle imprese locali, delle banche, delle associazioni cittadine, dei sindacati dei lavoratori, etc. Tali associazioni sono organismi indipendenti, il cui ruolo non è regolato in alcun modo dallo stato. Il governo centrale è infatti stato coinvolto solamente nella fondazione della prima di esse, l'Agenzia di Sviluppo Regionale della Moravia Settentrionale a Ostrava, per fronteggiarne il declino industriale¹⁴.

Le Agenzie di Sviluppo Regionale sono state inizialmente concepite come istituzioni di finanziamento, il cui compito era quello di fornire sussidi e altre forme di aiuto finanziario agli attori locali della regione, ed in particolare alle istituzioni che le avevano costituite. Tali organismi hanno però via via assunto anche un ruolo di consulenti sia per i governi locali sia per gli attori privati. Le agenzie hanno raramente impostato le proprie azioni sull'utilizzo di

¹³ in alcuni casi, operazioni di questo genere hanno portato alla realizzazione di progetti infrastrutturali comuni.

¹⁴ La seconda Agenzia, l'Agenzia di Sviluppo Regionale della Boemia Settentrionale, con sede a Most, ha interessato caratterizzata dalla presenza di industrie e miniere in declino.

fondi statali, e hanno più spesso agito grazie al supporto finanziario garantito dagli attori coinvolti, dai ricavi delle attività di consulenza, e da fondi Phare¹⁵.

A partire dal 2001, il livello regionale di governo è formato da 14 regioni, dotate di rappresentanze elette direttamente. Nate con l'entrata in vigore di una riforma elaborata durante la seconda metà degli anni '90 e approvata nel 1998, le regioni sono oggi responsabili per la promozione di strategie di sviluppo territoriale di importanza sovralocale. E' però importante sottolineare come il controllo dello sviluppo territoriale sia rimasto nelle mani dei governi locali, e qualsiasi ingerenza in tal ambito sia stata fino ad oggi considerata come un'ingerenza impropria nei poteri di questi ultimi. Il futuro ruolo delle regioni nella gestione dello sviluppo dei propri territori di competenza è stato sostanzialmente rinnovato dal nuovo Atto sul Governo del Territorio, approvato nel 2006 e in vigore dal primo gennaio 2007. Secondo quanto prescritto da tale documento, le regioni sono responsabili dell'elaborazione dei *Principi di Sviluppo Territoriale* per la propria area di competenza, strategie che dovrebbero contribuire al coordinamento dello sviluppo delle diverse municipalità.

A causa delle ridotte dimensioni delle 14 regioni in relazione alle esigenze comunitarie, queste sono state ulteriormente amalgamate in 8 macroregioni (NUTS 2, le cosiddette regioni di coesione), devote principalmente all'applicazione delle politiche comunitarie. A tale livello non esiste però alcuna forma di autogoverno, e la redazione dei Programmi Operativi Regionali alla base della programmazione strutturale, dipende da Comitati Regionali creati *ad hoc*, costituiti da rappresentanti delle regioni coinvolte, del settore privato, dell'amministrazione statale. Tali organismi avrebbero dovuto divenire i beneficiari dell'allocazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea, ma la proposta non è stata ancora attuata, e la responsabilità del processo di preparazione dei Programmi Operativi continua ad essere una responsabilità condivisa con il governo centrale.

8.10.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Ognuna delle quattordici regioni che compongono la Repubblica Ceca è rappresentata da Deputati Regionali che sono eletti ogni quattro anni. L'organismo amministrativo a tale livello è il Consiglio Regionale, che è anche incaricato di alcune attività decentrate dal governo centrale. Il Consiglio Regionale è responsabile della redazione dei Principi di Sviluppo Regionale che, dal 2007, sostituiscono le strategie di sviluppo regionale introdotte dai Principi di Politica Regionale promulgati dal governo centrale nel 1998. La preparazione di tali documenti avviene tramite specifici Dipartimenti per lo Sviluppo Regionale, incaricati di mettere insieme la documentazione relativa. I documenti in se e per se sono però spesso preparati da compagnie di consulenza private. Anche le Agenzie di Sviluppo Regionale, che hanno costituito i principali organismi di promozione dello sviluppo territoriale a livello regionale almeno fino al 2001, sovente contribuiscono alla preparazione di tali documenti.

Le Regioni sovente offrono supporto alle municipalità di dimensioni ridotte per la preparazione degli strumenti di pianificazione fisica. L'autorità regionale è inoltre responsabile per la risoluzione dei conflitti fra strumenti locali che non sono risolvibili ai

¹⁵ La più attiva di tali agenzie si è dimostrata quella della regione di Ostrava, che ha beneficiato sia di finanziamenti statali sia del supporto comunitario Phare. Essa ha sviluppato un piano strategico per gli anni 1997-2000, che ha prodotto numerosi investimenti e incentivi per la realizzazione di progetti infrastrutturali di importanza regionale e locale. Tale agenzia è stata inoltre coinvolta nel programma UE ECOS/OVERTURE.

livelli inferiori. Le autorità regionali, dopo la svolta del 2002 e le ulteriori competenze acquisite nel 2007, stanno gradualmente assumendo un ruolo sempre più importante nella pianificazione sovralocale.

Le otto regioni di coesione (NUTS 2) non sono invece dotati di alcun organismo di governo autoeletto, e la preparazione dei Programmi Operativi Regionali a tale livello è una responsabilità condivisa fra i Comitati Regionali (composti da rappresentanti delle diverse regioni, del settore privato, dello stato e delle ONG) e il governo centrale.

8.10.2 Obiettivi perseguiti

Fino all'istituzione di veri e propri governi regionali nel 2001, lo sviluppo regionale è stato influenzato principalmente dal governo centrale e dalle attività delle Agenzie di Sviluppo Regionale. In tale scenario, l'attività del governo centrale si è manifestata principalmente tramite la promozione di obiettivi definiti all'interno delle specifiche strategie sviluppate all'interno di alcuni Uffici Distrettuali. Al contrario, le Agenzie di Sviluppo regionale, la cui importanza è cresciuta parallelamente al progressivo coinvolgimento della Repubblica Ceca all'interno della programmazione comunitaria, ha portato a vere e proprie iniziative di sviluppo *bottom-up*, che hanno potuto beneficiare di cospicui finanziamenti UE

A partire dal 2001 e, in misura maggiore, con l'entrata in vigore dell'Atto sul Governo del Territorio nel 2007, le regioni hanno iniziato a promuovere strategie autonome di sviluppo territoriale, grazie all'introduzione dei Principi di Sviluppo Regionale. Gli obiettivi principali perseguiti tramite tali strumenti sono però principalmente legati allo sviluppo del sistema infrastrutturale, allo sviluppo economico e alla protezione delle risorse naturali. Tali documenti difficilmente si occupano di definire strategie di governo del territorio in senso stretto, e nella maggior parte dei casi tralasciano qualsiasi riferimento a temi territoriali quali sviluppo policentrico, riduzione dello sprawl urbano, relazioni fra aree urbane e rurali, etc. La causa principale del limitato ambito di interesse delle strategie promosse è la forte autonomia dei governi locali, che impedisce qualsiasi forma di ingerenza delle regioni nello sviluppo dei territori degli stessi. E' dunque evidente come il nuovo livello regionale non abbia ancora sviluppato una sufficiente sensibilità "spaziale" rispetto alle politiche promosse e, di conseguenza, incontri numerose difficoltà a fungere da livello di coordinamento territoriale fra gli strumenti preparati dalle diverse municipalità. L'unica eccezione è costituita dal caso della strategia per la regione dei Praga che, grazie alla condizione eccezionale, ha portato a diversi risultati di natura territoriale, fra cui l'efficace coordinamento degli interventi promossi, il contenimento dello sprawl urbano etc. (ESPON 2006b).

Per quel che riguarda la conoscenza e l'applicazione di priorità di matrice comunitaria al livello regionale, nonostante gli sforzi operati dal governo centrale nel tentativo di diffondere i documenti prodotti in seno alla Commissione Europea, come Europa 2000+ e lo SSSE, è difficile parlare di un effettivo recepimento delle stesse all'interno dei documenti ufficiali.

Se esiste una discreta conoscenza dei concetti alla base dell'approccio territoriale comunitario all'interno di diverse amministrazioni regionali, la scarsa dimestichezza con i nuovi strumenti di governo del territorio e il ruolo ambiguo giocato dagli stessi nello sviluppo regionale pare averne fino ad ora impedito ogni tentativo di applicazione degno di nota (ESPON, 2006a).

8.10.3 Politiche e strumenti

Mentre la maggior parte degli strumenti strategici di livello urbano si sono basati su un approccio tipicamente *bottom-up*, la preparazione di vere e proprie strategie di sviluppo regionale ha preso vita quale processo *top-down* gestito centralmente dallo stato. Specifici piani strategici regionali sono infatti stati elaborati per tutte le regioni dopo l'approvazione dei *Principi di politica Regionale* da parte del governo centrale nel 1998. Tali strumenti rispettavano le linee guida di tale documento, e hanno costituito nella maggior parte dei casi, altrettanti tentativi di sfruttare le possibilità offerte dai programmi di finanziamento UE, sotto la responsabilità del livello centrale. Il Governo centrale (nella forma dei Comitati di Coordinamento Regionale, composti oltre che da rappresentanti di diversi ministeri anche da rappresentanti delle municipalità, autorità distrettuali, ONG, associazioni di cittadini e istituzioni private quali la camera di commercio) ha preparato dunque 14 piani per i territori delle regioni che sarebbero diventate operative solo nel 2001.

A partire dal 2001, la redazione di tali strumenti è passata nelle mani dei neonati governi regionali. A differenza di quanto si può supporre, tale passaggio non ha però garantito maggiore autonomia a tale livello, da un lato a causa della mancata conclusione del processo di decentralizzazione finanziaria e, dall'altro, dall'ambiguo ruolo delle strategie promosse in relazione agli strumenti elaborati a livello locale.

A partire dal 2007, le regioni sono invece responsabili della redazione dei Principi di Sviluppo Regionale. Tali documenti sono responsabili di definire i requisiti principali per lo sviluppo futuro del territorio regionale, delimitare i tracciati dei corridoi trasportistici di importanza sovralocale, sempre nel rispetto delle priorità definite all'interno della SDPCR. I Principi hanno inoltre il compito di coordinare lo sviluppo del territorio delle municipalità comprese nel territorio regionale alla scala vasta, devono interessare l'intero territorio della regione costituiscono un riferimento per la preparazione degli strumenti di livello inferiore.

8.10.4 Pratiche di governo del territorio

L'assenza di governi regionali autoeletti fino al 2001 ha inibito fortemente qualsiasi attività di governo del territorio autonoma a livello regionale. In ogni caso, nonostante l'istituzione del livello di governo regionale nel 2001, la posizione dei governi regionali è rimasta relativamente ambigua fino al 2007, e la reale possibilità delle regioni di formulare e promuovere strategie di sviluppo regionale autonome si è dimostrata decisamente scarsa. Tale ambiguità deriva da diversi fattori. In primo luogo, la preparazione delle strategie di sviluppo regionale sono state prodotte in autonomia da parte del governo centrale, dal 1998 al 2001. Successivamente, nonostante la nascita dei governi regionali, la mancata decentralizzazione delle risorse ha contribuito a perpetuare la forte ingerenza dello stato nella determinazione di concetti e priorità alla base delle suddette strategie.

Soltanto con l'introduzione del nuovo Atto sul governo del territorio nel 2007, e l'introduzione dei Principi di Sviluppo Regionale, il ruolo dei governi regionali ha iniziato ad assumere importanza maggiore. In ogni caso, l'assenza di chiarezza sulle relazioni fra pianificazione regionale e locale, in massima parte causata dalla forte autonomia dei governi locali, continua a costituire un nodo fortemente problematico.

8.11 Livello Locale

Dopo quarant'anni di sostanziale dipendenza dal governo centrale, l'Atto sull'Autogoverno Locale del 1990 ha contribuito a rendere nuovamente indipendenti le municipalità della Repubblica Ceca. Queste ultime hanno così riacquisito il diritto di redigere e adottare in autonomia programmi di sviluppo municipali e piani di regolazione degli usi del suolo. L'atto del 1990 ha inoltre concesso ai diversi comuni il diritto di sciogliere le unioni di municipalità che erano state istituite dal governo centrale durante il periodo comunista. Di conseguenza, il numero di municipalità è cresciuto istantaneamente da 4.100 a 6.200 nel 1990. Tale processo ha portato alla nascita di un enorme numero di comuni di dimensioni piccolissime (circa il 60% delle municipalità ceche conta meno di 500 abitanti, ed un ulteriore 20% ne conta meno di 1000). Le unità di autogoverno di tali piccole municipalità presentano scarse capacità finanziarie e competenze professionali, e possiedono un debole potere contrattuale nelle relazioni con il governo centrale e con i soggetti economici privati. In anni recenti, le municipalità di dimensioni minori hanno ricominciato a riunirsi in associazioni e a stabilire consorzi finalizzati all'assolvimento di determinate responsabilità, quali la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, la progettazione delle infrastrutture di base e dei servizi alla popolazione, etc.

L'Atto sull'Autogoverno Locale, e i successivi emendamenti all'Atto sulla Pianificazione e le Costruzioni del 1976, hanno progressivamente modificato gli strumenti alla base della pianificazione locale. In tal modo, le municipalità ceche hanno avuto la possibilità di confrontarsi fin dagli albori della transizione con i pressanti problemi di razionalizzazione delle proprietà e di gestione degli usi del suolo. Diverse nuove leggi sono state discusse successivamente all'interno dei comitati parlamentari, per adattare il contesto legislativo al cambiamento dei tempi, ma nessuna è stata approvata prima del 2007, con la pubblicazione dell'Atto sul Governo del Territorio.

I documenti alla base della pianificazione dello sviluppo municipale, definiti dall'Atto sulle Municipalità del 1990 e dai seguenti emendamenti, sono il Programma di Sviluppo Municipale, che specifica le priorità a lungo termine dello sviluppo socioeconomico, il Piano di Sviluppo Fisico, ed il Budget Municipale, che specifica le destinazioni finanziarie, ed in particolare gli investimenti, da intraprendere nel breve periodo. Mentre dotarsi del Budget Municipale è del Piano di Sviluppo Fisico obbligatorio per le diverse municipalità, il Programma di Sviluppo Municipale è stato adottato solamente da uno scarso numero di comuni, specialmente quelle di grandi dimensioni, spesso sotto il nome di Piano Strategico. Fino alla promulgazione del nuovo Atto sul Governo del Territorio nel 2007, l'Atto sulle Municipalità è stato l'unico documento legale a citare i Programmi di Sviluppo delle Municipalità, senza però presentare regole e indicazioni per la redazione degli stessi. Le diverse amministrazioni sono dunque state costrette a prendere l'iniziativa in tal senso, e a sperimentare diverse strade per la preparazione di tali documenti. Fino ad oggi, forse anche per questa ragione, lo sviluppo delle varie municipalità si è basato su decisioni individuali ad hoc, solitamente riguardanti obiettivi di breve periodo, piuttosto che su strategie comprensive a lungo termine con obiettivi complessi in termini di sviluppo socioeconomico.

Secondo il nuovo Atto sul Governo del Territorio in vigore dal 2007, le municipalità costituiscono il fulcro del sistema di pianificazione, e sono responsabili della definizione del

Programma di Sviluppo della Municipalità, del Piano dell'uso dei suoli per tutto il territorio della municipalità e di piani dettagliati per specifiche aree urbane.

8.11.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Le municipalità sono il livello cruciale di governo per quel che riguarda lo sviluppo territoriale. Le municipalità Ceca costituiscono entità legali ed economiche indipendenti, dotate di responsabilità e potere decisionale. Ogni municipalità dispone delle proprie risorse finanziarie, che gestisce in maniera indipendente. Il graduale aumento delle finanze municipali durante gli anni '90 è coinciso con il contemporaneo declino della dipendenza dei comuni dai finanziamenti del governo centrale, grazie al ruolo sempre maggiore giocato dalle tasse raccolte dai comuni stessi. Le municipalità hanno, dal 1990, la possibilità di concedere prestiti finanziari e obbligazioni (approccio utilizzato ad esempio dalla capitale Praga per ottenere i fondi necessari per realizzare diversi interventi infrastrutturali).

Lo sviluppo territoriale è fortemente influenzato dalla situazione finanziaria dei governi regionali e locali. In tale quadro, il sistema finanziario locale costituisce un fattore molto importante per garantire alle diverse municipalità di soddisfare i propri obiettivi. Il sistema di finanze pubbliche locali è variato diverse volte durante il corso degli anni '90 (Surazska & Blazek, 1996; Sykora, 1999). L'attuale sistema si basa sulla divisione dei proventi derivanti da particolari imposte secondo il numero di abitanti di ogni municipalità. Le municipalità ottengono il 20,6% della VAT, della tassa sulle imprese e della tassa sulle presone, e il 30% delle tasse sulle persone che gestiscono una attività all'interno di una municipalità¹⁶. Tali rendite servono a stimolare le diverse municipalità a promuovere il proprio sviluppo.

Per quel che riguarda la redistribuzione di fondi da parte del livello centrale, le diverse municipalità sono divise in categorie, a seconda del numero di residenti. Le città maggiori ottengono più fondi rispetto alle città piccole, sulla base del fatto che devono provvedere anche a funzioni di livello superiore di cui beneficiano anche le municipalità circostanti. Le tasse direttamente raccolte dalla municipalità sono state decisamente scarse durante tutti gli anni '90, e solo di recente hanno assunto un'importanza sempre maggiore, principalmente grazie alle tasse sulla proprietà.

Esistono comunque grandi differenze nei livelli di entrate pro capite fra le diverse municipalità, e proprio a parziale compensazione di tali differenze il governo ha introdotto il già citato fondo di equalizzazione. Uno studio di Suraszka e Blazek (1996) ha dimostrato come le città dotate di risorse finanziarie maggiori siano localizzate nella parte occidentale della nazione, specialmente al confine con la Germania e l'Austria.

I comuni, ed in particolare per quanto riguarda le città di medio-grandi dimensioni, sono investitori importanti nell'economia Ceca. Nel periodo 1993-2001, oltre il 40% del budget raccolto dalle municipalità è stato reinvestito, un valore molto superiore alle altre nazioni dell'Europa centro orientale. Durante i primi anni della transizione, tramite tali capitali i governi locali hanno provveduto a modernizzare il sistema infrastrutturale. Verso la fine degli anni '90, numerose municipalità hanno stimolato lo sviluppo di nuove aree industriali, tramite l'acquisto di terreni e la dotazione infrastrutturale necessaria, e successivamente la messa sul mercato di tali aree a disposizione di investitori privati locali e stranieri, con l'obiettivo di

¹⁶ Il 70% dei fondi raccolti con tale tassa va nelle casse dello stato, di questi, il 20,6% è poi ridistribuito fra le municipalità come spiegato in precedenza.

aumentare il numero di posti di lavoro sul territorio comunale ed incoraggiare lo sviluppo dell'economia locale.

Le municipalità hanno il diritto di acquisire, vendere o gestire a proprio piacimento le proprietà municipali, di stabilire entità legali e di promulgare decreti a tutti gli effetti vincolanti entro i confini comunali. Fra le responsabilità municipali cadono il mantenimento delle infrastrutture di base, la gestione delle scuole primarie, i servizi di assistenza sanitaria e sociale di base, l'approvvigionamento dell'acqua, la gestione dei rifiuti, etc.

La città capitale e le altre città statutarie hanno il diritto di approvare un particolare decreto locale (Statut), che divide il territorio municipale in borghi, stabilendo così un secondo livello di governo locale e specificando, sempre all'interno del documento, il livello di decentralizzazione di diritti e responsabilità dal governo municipale al livello dei diversi borghi (Praga è divisa, ad esempio, in 57 borghi).

A livello municipale esistono dipartimenti specifici incaricati dello sviluppo urbano, che si occupano della preparazione della pianificazione urbana fisica e strategica, e di molte faccende collegate. Inoltre, a tale livello, in alcune municipalità sono localizzati gli uffici responsabili per la concessione dei permessi di pianificazione e di costruzione (per gli interventi sul territorio di municipalità sprovviste di tali uffici è necessario rivolgersi al centro di competenza). Tali uffici giudicano ogni intervento di sviluppo proposto rispetto alla conformità o meno con la normativa vigente, e successivamente rilascia il permesso alla pianificazione, che è alla base dell'elaborazione del progetto dettagliato, al quale segue la concessione del permesso di costruire. Esiste una sostanziale divisione fra l'attività di preparazione dei piani, che dipende dalle unità di autogoverno, e l'attività di concessione dei permessi di pianificazione e costruzione che dipende da uffici che dipendono dal governo centrale. All'interno dei governi municipali la pianificazione fisica e quella strategica possono essere integrate nello stesso dipartimento o separate. Non esiste alcun criterio per decidere quale delle due soluzioni applicare.

8.11.2 Obiettivi perseguiti

Al livello locale, durante la prima parte della transizione gli obiettivi principali perseguiti dalle diverse municipalità sono coincisi con la risoluzione dei problemi pratici di gestione degli usi del suolo e delle procedure di edificazione. All'interno di uno scenario fluido in rapida evoluzione, sia dal punto di vista socioeconomico sia per quel che riguarda l'apparato amministrativo e legislativo, i diversi governi locali hanno dovuto fare i conti con i complessi regimi di proprietà che caratterizzavano il patrimonio edilizio esistente, con gravi problemi di inquinamento ereditati dal precedente periodo storico, il tutto in presenza di scarse risorse finanziarie. Allo stesso tempo, la disintegrazione della quasi totalità delle unioni di municipalità formate durante il periodo socialista all'alba del 1990 ha complicato ulteriormente la situazione, dando vita a numerosi centri di dimensioni ridotte, carenti dal punto di vista finanziario e operativo.

A partire dai primi anni '90, e durante tutto il periodo di transizione, l'impegno principale delle amministrazioni locali si è orientato verso l'attrazione del maggior numero possibile di investitori stranieri sul territorio comunale, per poter beneficiare sia delle imposte relative alle nuove attività sia agli stimoli che le stesse forniscono in termini di riduzione della disoccupazione e ripresa economica. Le neonate amministrazioni locali, soprattutto quelle di

dimensioni maggiori, hanno adottato una mentalità imprenditoriale, al fine di promuovere il proprio territorio nei confronti degli investitori stranieri, all'interno della nuova ottica di competizione fra i diversi centri urbani.

In ogni modo, la principale attività che ha caratterizzato la transizione almeno fino alla fine degli anni '90 è coincisa con la regolazione degli usi del suolo attraverso strumenti di natura regolativa (Dimitrowska Andrews, 2004). In generale, gli strumenti promossi a livello locale si sono confrontati con i seguenti problemi:

- Diffusione urbana dovuta alla localizzazione ai margini dei confini municipali di numerosi complessi commerciali e residenziali;
- Razionalizzazione del crescente traffico urbano, anche tramite interventi finalizzati all'ammodernamento del sistema dei trasporti pubblici;
- Riqualficazione del patrimonio industriale dismesso;
- Lotta ai crescenti processi di segregazione spaziale;
- Riqualficazione del patrimonio residenziale socialista e adeguamento dello stock residenziale alle esigenze della popolazione;
- Valorizzazione del rapporto urbano-rurale;

Specialmente in anni recenti, i maggiori centri urbani hanno intrapreso la redazione di documenti di pianificazione strategica, la cui priorità principale continua a riguardare l'attrazione di flussi di investimento. Tale politica è promossa in massima parte tramite la riqualficazione delle aree centrali, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, il miglioramento della sicurezza, la razionalizzazione del traffico, al fine di creare un milieu congeniale alla localizzazione di attività economiche. Numerosi centri hanno operato durante tutti gli anni '90 tramite la promozione di incentivi economici alla localizzazione di nuove imprese e la deregolamentazione delle edificazioni, e tali pratiche continuano tutt'oggi. Il principale esempio di strumento strategico di pianificazione è costituito dal Piano Strategico della città di Praga (City Development Authority of Prague, 2000).

8.11.3 Politiche e strumenti

I Piani di Sviluppo fisico sono gli strumenti principali in possesso dei governi locali per controllare lo sviluppo del proprio territorio, anche per quel che riguarda la localizzazione di nuove aree di sviluppo, la tipologia degli edifici costruiti, la relazione fra le diverse funzioni, le infrastrutture principali, etc. Tali documenti possono assumere la forma di piani generali di regolazione degli usi del suolo per l'area municipale e piani regolatori locali per parti specifiche di aree municipali. I piani generali di regolazione degli usi del suolo sono preparati a livello municipale per tutta l'area municipale, e definiscono in quali aree gli interventi di sviluppo urbani siano ammissibili, condizionati o proibiti. I piani regolatori locali sono elaborati per particolari zone urbane dove sono previsti dal piano generale grandi progetti di sviluppo o di ridefinizione degli usi del suolo. Essi determinano l'uso dei singoli lotti di terreno e regolano l'aspetto e la disposizione degli edifici.

La principale autorità responsabile per la redazione della documentazione di pianificazione fisica municipale è localizzata al livello locale, e i piani fisici devono essere approvati dall'Assemblea Municipale. Se si escludono i villaggi di piccole dimensioni, la maggior parte

delle municipalit  dispongono attualmente di piani locali validi, definiti e approvati dai rappresentanti locali¹⁷.

A partire dalla met  degli anni '90, un crescente numero di citt  si sono dotate di Programmi di Sviluppo Municipali, altres  definiti piani strategici. Recentemente, i piani strategici sono diventati gli strumenti chiave della definizione delle priorit  politiche principali per le nuove regioni. I piani strategici sono gli strumenti pi  complessi nel panorama del governo del territorio in repubblica ceca. Essi sono spesso usati dalle municipalit  di medie e grandi dimensioni per identificare le priorit  principali in termini di sviluppo economico, sociale e ambientale, attraverso processi di brainstorming collettivo che coinvolgono numerosi attori (amministrazione pubblica, imprenditori privati, cittadini, ONG, etc.). Tali strumenti stanno guadagnando sempre maggior importanza all'interno dei processi decisionali, soprattutto per quel che riguarda la filosofia alla base degli stessi, improntata su ampi processi di comunicazione e sul coinvolgimento di diversi attori, l'identificazione di obiettivi comuni e la creazione di partenariati propedeutici alla realizzazione degli stessi.

La promozione di questo nuovo filone di strumenti strategici in Repubblica Ceca ha portato al consolidarsi un nuovo approccio proattivo nei sistemi di governance locale, contrastante con il sistema di pianificazione fisica ufficiale basato sulla definizione di regolamenti e limiti per lo sviluppo (Maier, 1998). La pianificazione strategica aiuta a integrare e coordinare le varie politiche municipali e le differenti priorit  di investimento all'interno di un quadro pi  coerente, e a trovare efficaci modalit  di attuazione dei diversi obiettivi sia in termini operativi sia per quel che riguarda il recepimento delle finanze necessarie. Per quel che riguarda l'utilizzo di documenti strategici a scala urbana, si   potuto assistere alla preparazione di strumenti differenti anche in maniera sostanziale gli uni dagli altri in termini di attori coinvolti, definizione di priorit  e obiettivi, orizzonti temporali¹⁸.

L'autorit  principale per la redazione dei documenti di pianificazione fisica   situata al livello comunale, ma per le municipalit  con scarso numero di abitanti, la redazione di tali strumenti   stata affidata, fino al 2003, agli Uffici Distrettuali di competenza e, successivamente, sviluppati tramite il supporto del livello regionale. I piani fisici sono approvati dall'Assemblea Municipale e sono legalmente vincolanti per quel che riguarda l'elaborazione di progetti di sviluppo futuri e la concessione dei permessi di piano.

Il processo di edificazione   regolato in due passaggi: attraverso una procedura di applicazione al piano ed una procedura di applicazione alle regole di costruzione. Le autorit  responsabili sono gli Uffici di Costruzione. Le autorit  controllano se la proposta   conforme con la documentazione di piano vigente e con i vincoli e le richieste dei diversi dipartimenti dell'amministrazione statale ed organizzazioni che si occupano delle infrastrutture tecniche e trasportistiche. Organizza inoltre udienze pubbliche per raggiungere un compromesso fra le diverse opinioni dei diversi portatori di interessi circa la proposta di sviluppo. Per interventi di sviluppo industriale e commerciale   prevista una Valutazione di Impatto Ambientale se questi superano i 3000 metri quadrati. Se la proposta corrisponde a tutte le variabili descritte,

¹⁷ L'area metropolitana di Praga presenta una situazione specifica, siccome si colloca a cavallo tra due governi (quello della citt  stessa e quello regionale). I due governi collaborano nella realizzazione dei relativi piani regionali, e hanno raggiunto in passato accordi circa lo sviluppo integrato dell'area metropolitana della capitale.

¹⁸ Maier (2000) riconosce due modelli principali, uno definito "rational, expert-based e product-oriented", e un secondo pi  "visionary, participatory, and project oriented".

ed è conforme al regolamento edilizio, il permesso di costruzione è essere rilasciato entro 60 giorni dalla data di presentazione, e resta valido per due anni.

8.11.4 Pratiche di governo del territorio

Ad oggi, I piani generali dell'uso dei suoli sono gli strumenti di pianificazione locali più diffusi, e molti governi comunali hanno rinnovato tale strumento nel corso degli ultimi anni. La preparazione dei piani fisici di municipalità adiacenti non è però adeguatamente coordinata, a causa dell'ambiguità del ruolo delle strategie di sviluppo regionale fino al 2007. Tale situazione potrebbe cambiare nel prossimo futuro, grazie alla redazione dei Principi di Sviluppo da parte delle regioni, come previsto dal nuovo Atto sul Governo del Territorio. Inoltre, la preparazione dei piani delle municipalità di minori dimensioni (specialmente se localizzate in aree di particolare pregio) spesso risente fortemente delle pressioni di soggetti privati economicamente influenti. Inoltre, la possibilità di preparare piani che regolino lo sviluppo di particolari zone urbane non è stata adeguatamente sfruttata. La mancanza di tali strumenti si avverte soprattutto in aree che subiscono forte pressioni in direzione di un ulteriore sviluppo, come le aree centrali della città di Praga. I politici locali continuano a preferire l'assunzione di decisioni ad hoc rispetto al concepimento di una vision strategica a lungo termine che indirizzi lo sviluppo urbano (ESPON, 2006b).

A causa della estrema frammentarietà del sistema di municipalità, esiste una forte competizione fra le varie municipalità nel tentativo di attrarre investimenti nazionali e stranieri per favorire lo sviluppo, e tale fattore sfocia spesso nella destinazione di eccessive porzioni di territorio per attività future di sviluppo. Siccome la definizione degli usi del suolo ricadono completamente fra i poteri delle municipalità, i piani regionali spesso non sono in grado di regolare efficacemente lo sviluppo territoriale di insediamenti limitrofi, di fatto fallendo nel coordinare la localizzazione di interventi di importanza regionale quali shopping outlet, centri logistici e parchi industriali (Maier, 2000).

Un'ulteriore problema è rappresentato, dall'estrema autonomia di cui beneficiano le autorità locali per quel che riguarda la redazione di politiche di sviluppo del proprio territorio. Dopo i primi turbolenti anni di transizione infatti, diverse unità locali hanno realizzato la necessità di preparare visioni strategiche a lungo termine per supportare il futuro sviluppo economico, sociale e territoriale e attirare numerose fonti di finanziamento esterne alle casse delle finanze locali. Nonostante ciò, numerose municipalità non sono ancora state in grado di produrre efficaci documenti di tal genere, o perché fallimentari nell'intraprendere i processi necessari alla loro realizzazione, o molto più semplicemente perché di dimensioni troppo ridotte, dotate di scarse capacità finanziarie e expertise tecniche (Maier, 2000).

Inoltre, la cooperazione fra amministrazione pubblica e settore privato spesso manca di un quadro coerente all'interno del quale svolgersi, e nonostante l'aumento dei processi di partecipazione della cittadinanza all'attività di governo del territorio, in molti casi prevale ancora un approccio top-down. All'interno del processo decisionale, spesso gli obiettivi economici a breve termine sovrastano dunque le considerazioni strategiche di prospettiva, e spesso le pressioni politiche di attori privati forti e delle locali elites di potere costringono le possibilità operative della pubblica amministrazione, sovente imbrigliata in fenomeni clientelari, lobbistici, e di corruzione.

In ogni caso, a partire dalla seconda metà degli anni '90, i governi locali hanno intrapreso diversi tentativi di impostare processi di cooperazione con gli attori privati principali dei diversi scenari locali. Tali attori sono spesso coinvolti nel processo di preparazione degli obiettivi di sviluppo locale alla base dei piani strategici. L'enfasi dell'Unione Europea sul sistema di partenariati ha contribuito ad inculcare nella mentalità delle amministrazioni regionali e locali l'importanza di intraprendere attività di cooperazione in relazione al recepimento e all'utilizzo degli strumenti di preadesione e, successivamente, dei fondi strutturali (CPKP, 2003). La preparazione dei documenti relativi alla programmazione comunitaria ha rafforzato l'importanza dell'attività delle ONGs. La riforma dell'amministrazione pubblica e specialmente l'impatto dei fondi di preadesione ha significato in Repubblica Ceca un profondo mutamento nell'atteggiamento della pubblica amministrazione, favorendo l'apertura di processi di cooperazione pubblico-pubblico e pubblico-privato (CPKP, 2003).

Infine, la partecipazione pubblica nei processi decisionali non è una pratica comune in Repubblica Ceca al livello locale, dove ancora oggi prevalgono metodi formali di comunicazione fra apparati amministrativi, imprese e società civile (CPKP, 2003). Nonostante ciò, diverse forme di cooperazione e partecipazione si sono sviluppate parallelamente alle procedure formali. Verso la fine degli anni '90, il coinvolgimento della cittadinanza nelle decisioni politiche e nel processo di governo del territorio è progressivamente divenuto un argomento di sostanziale importanza. Nonostante l'enfasi recentemente posta sull'argomento, molte strutture di governo locale continuano a sottolineare apertamente i rischi connessi con il coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali, principalmente riguardanti ritardi nei processi decisionali e di implementazione, moltiplicazione dei conflitti fra le parti coinvolte, etc.

8.12 La Slovacchia nel periodo di transizione

La Repubblica Slovacca è nata il primo gennaio del 1993, con la separazione dalla Repubblica Ceca in seguito al cosiddetto "divorzio di velluto". La nazione conta 5,3 milioni di abitanti, localizzati su un territorio di 49.035 kmq. (ESPON, 2006d). La popolazione è composta in prevalenza da slovacchi (86% del totale). La principale minoranza del paese è rappresentata dagli ungheresi (10%), che abitano soprattutto le regioni meridionali e orientali. La restante parte della popolazione è composta da rom, cechi, rumeni, ucraini, tedeschi e polacchi. Stando all'ultimo censimento, i rom sono l'1,7% della popolazione.

Il sistema urbano della Repubblica Slovacca è costituito da 2.833 municipalità (ESPON, 2006d), la cui dimensione varia in maniera considerevole. Numerosi centri abitati contano meno di 1000 abitanti, a causa del processo che ha portato, nei primi anni '90, alla separazione delle unioni di comuni istituite durante il periodo socialista. Nonostante ciò, quasi il 50% della popolazione slovacca vive in centri urbani che ospitano oltre 200.000 abitanti. La struttura del sistema degli insediamenti è decisamente monocentrica, con Bratislava (430.000 abitanti) che rappresenta il nucleo economico principale, e che sfrutta la posizione geografica vantaggiosa al confine con Austria, Repubblica Ceca e Ungheria. Ulteriori centri di importanza nazionale sono Kosice (242.000 abitanti), (Presov 100.000), Zilina (85.000), Nitra (85.000) e Banská Bystrica (81.000).

L'economia slovacca è oggi caratterizzata da una forte ripresa, e pare aver completato i principali passaggi relativi alla transizione verso una moderna economia di mercato. La grande maggioranza dei processi di privatizzazione dell'apparato industriale statale sono stati completati, così come il passaggio del settore bancario e finanziario in mani private. La crescita del PIL di 8,9% nel 2006 colloca il paese al primo posto fra i paesi dell'OECD, e ha contribuito a ridurre l'alto tasso di disoccupazione, che aveva raggiunto il suo picco massimo nel 1999 (19,2%) al 7,5% (Ottobre 2008). Anche l'inflazione si è ridotta drasticamente negli ultimi anni, passando dal 12% del 2000 al 3,7% del 2005.

La prodigiosa ripresa è motivata dalla forte attrattività del panorama economico nazionale per gli investitori stranieri, anche a causa del basso costo della forza lavoro e della tassazione ridotta, quest'ultimo fattore stimolato da diverse politiche nazionali in favore dell'attrazione di investimenti esteri diretti. Grazie a tale approccio, gli investimenti esteri sono cresciuti di oltre il 600% dal 2000 ad oggi, raggiungendo un totale di oltre 17.000 miliardi di dollari nel 2006. Il PIL della nazione deriva ormai principalmente dal settore terziario. Tuttavia, l'industria continua a giocare un ruolo importante nell'economia slovacca. I settori più sviluppati sono quello automobilistico¹⁹ e quello dell'ingegneria elettronica. Nel marzo del 2008, il Ministero delle Finanze ha annunciato che l'economia slovacca ha raggiunto un livello di sviluppo tale da poter rinunciare al supporto economico della Banca Mondiale.

Nonostante lo straordinario sviluppo economico che ha caratterizzato il paese a partire dalla fine degli anni '90, i rapidi cambiamenti occorsi hanno generato una serie di nodi problematici, la maggior parte dei quali si riflette nei gravi squilibri che continuano a caratterizzare la struttura regionale della nazione. Le disparità che caratterizzano il territorio slovacco sono legati alla predominanza dei territori occidentali, e in massima parte della regione di Bratislava, sul resto del paese, e riguardano sia la distribuzione di ricchezza e occupazione e le dinamiche di sviluppo della piccola e media impresa, sia la dotazione infrastrutturale delle diverse regioni. Allo stesso tempo, il carattere prevalentemente rurale di numerose regioni orientali e degli insediamenti montani ha causato forti emorragie demografiche da tali aree, con un cospicuo numero di abitanti che decidono di emigrare verso le regioni occidentali e verso le nazioni dell'UE15.

8.13 Evoluzione della struttura di governo del territorio

8.13.1 Il governo del territorio in Slovacchia durante la transizione

Con il collasso del blocco socialista a cavallo del 1990, gli stravolgimenti politici, economici e sociali che hanno interessato il paese si sono riflessi nell'approccio al governo del territorio. L'istituzione di un sistema di governo democratico ha portato quasi istantaneamente all'abbandono del sistema centralizzato di distribuzione delle risorse che aveva caratterizzato la Repubblica Slovacca all'interno della Confederazione Cecoslovacca durante il precedente periodo storico, in vista della transizione macroeconomica che di lì a poco avrebbe traghettato il paese verso un modello economico di mercato.

La separazione della Slovacchia dalla Repubblica Ceca ha inoltre reso necessario un processo di riorganizzazione della struttura istituzionale del paese, guidato dall'approvazione

¹⁹ A partire dal 2007, la Slovacchia è il maggiore produttore di automobili procapite.

di un nuovo documento costituzionale all'alba dell'indipendenza. L'introduzione del diritto alla proprietà privata all'interno del nuovo documento ha portato ad uno stravolgimento dell'attività di governo del territorio, così come l'istituzione di un livello di autogoverno locale dotata di poteri e competenze in tal senso.

La decentralizzazione delle competenze di governo del territorio verso le unità di governo locale e, successivamente, verso il livello di autogoverno regionale istituito nel 2002, costituisce l'elemento caratteristico dell'evoluzione del governo del territorio in Slovacchia durante la transizione. I governi municipali hanno ottenuto competenze di governo del territorio già prima della separazione delle due repubbliche, con l'Atto di Autogoverno Locale del 1990 che garantiva a tali organismi il potere di regolare lo sviluppo dei propri territori tramite la preparazione di strumenti di pianificazione dediti a tale scopo.

La pianificazione a livello regionale è invece rimasta nelle mani dello stato fino al gennaio del 2002, anno in cui tale competenza è stata delegata ai neonati governi regionali. Se, fino a tale data, la preparazione di documenti di pianificazione relativi ai diversi territori regionali è stata gestita dal governo centrale tramite organismi decentrati e in collaborazione con Agenzie di Sviluppo Regionale create *ad hoc*, ancora oggi la mancata conclusione del processo di decentralizzazione delle finanze pubbliche dallo stato alle regioni contribuisce a inibire la capacità operativa delle stesse e a vincolarne fortemente l'azione alle priorità promosse centralmente. Ancora oggi, la pianificazione ad opera dei governi regionali appare come un'attività caratterizzata da forte incertezza e da continue sperimentazioni in termini di strumenti e procedure.

Ad oggi, il governo del territorio in Slovacchia opera a tre livelli territoriali differenti, ognuno dei quali dotato di strutture amministrative direttamente elette dalla popolazione: lo stato (NUTS 1), le regioni (NUTS 3) e le municipalità (LAU 2).

A livello nazionale il Ministero delle Costruzioni e dello Sviluppo Regionale è l'organismo responsabile per la pianificazione territoriale. Dopo un periodo di iniziative *ad hoc* condotte in autonomia dai vari ministeri al fine di limitare i costi della transizione macroeconomica, nel 2001 il governo slovacco ha finalmente approvato un documento comprensivo di governo del territorio, la *Prospettiva di Sviluppo Territoriale Slovacca* (KURS – Koncepcia Uzemneho Rozvoja Slovenska. Governo Slovacco, 2001). A differenza dei documenti analoghi approvati nelle restanti nazioni di Visegrad, tale strumento è parte integrante dello *Statuto Nazionale*, e ha valore legale. Uno dei compiti principali del documento è quello di fornire una base per il coordinamento spaziale dei vari *Piani Operativi Settoriali*, preparati dai Ministeri responsabili per i vari settori, oltre che di indirizzare la redazione dei Piani di Sviluppo Nazionale che formano la base della programmazione comunitaria.

Il livello regionale è responsabile della preparazione di specifici Piani di Sviluppo Regionale, documenti a medio termine che vengono approvati dal Parlamento Regionale e sono sottoposti all'approvazione del livello centrale, che ne controlla la coerenza con il KURS. Si tratta di documenti di valore legale, i cui contenuti sono vincolante per la preparazione dei documenti di piano di livello inferiore. Il livello regionale, in accordo con i requisiti dell'Unione Europea, è inoltre responsabile della redazione dei Programmi Operativi Regionali alla base della programmazione comunitaria.

A livello locale sono elaborati piani regolatori relativi all'area dell'intera municipalità. Inoltre, in relazione ad alcune aree di particolare interesse, sono redatti ulteriori piani di

approfondimento. Tali strumenti hanno la principale funzione di regolare il diritto d'uso dei suoli, oltre che di definire alcune linee guida per lo sviluppo del territorio comunale in conformità con gli strumenti di livello superiore.

8.13.2 Tipologia di governo e riforma amministrativa

A partire dal 1 gennaio 1993 la Slovacchia è una repubblica indipendente a tutti gli effetti. Il Presidente della Repubblica, eletto con voto popolare ogni cinque anni, è il capo dello Stato. Il Primo Ministro, a capo del governo, è nominato dal Presidente, ed è solitamente il leader del partito o della coalizione di maggioranza. Gli altri membri del governo vengono poi nominati dal Presidente su proposta del quest'ultimo. L'assemblea legislativa, unicamerale e composta da 150 membri, è detta "Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca" (*Národná rada Slovenskej republiky*). I deputati sono eletti ogni quattro anni con sistema proporzionale. I principi alla base della nazione sono contenuti all'interno della Costituzione della Repubblica Slovacca. Secondo la Costituzione, il potere legislativo è nelle mani del Consiglio Nazionale, mentre il Governo detiene il potere esecutivo.

A partire dal 1990, il governo Slovacco ha promosso un processo di costante decentralizzazione delle competenze del governo centrale, che è coinciso con la progressiva ridefinizione della struttura amministrativa della nazione. Passo dopo passo, diverse funzioni del governo centrale sono state assegnate ai livelli amministrativi inferiori, in primo luogo ai neonati governi locali re-istituiti nel 1990.



Figura 8.5: Slovacchia, struttura amministrativa regionale. 2002. (Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c2/Slovakia_regions_english.png)

Così come nelle altre nazioni di Visegrad, il progressivo contatto con la realtà comunitaria ha portato il governo slovacco ad intraprendere, alla fine degli anni '90, un processo di regionalizzazione che portasse all'istituzione di un governo regionale di governo più consono ai requisiti dell'Unione Europea. Nel luglio del 1996, l'Atto sulla Divisione Regionale e l'Organizzazione dell'Amministrazione Statale ha suddiviso la nazione in 8 regioni – *kraj*; dotate di organismi di governo autoeletti – e 79 distretti – *okres*; che costituiscono organismi delegati dal governo centrale e deputati allo svolgimento di compiti specifici di

amministrazione statale. Tale divisione ha rimpiazzato la precedente partizione amministrativa socialista in 38 regioni.

I governi regionali sono però rimasti sotto il controllo del Ministero dell'Interno fino al 2001. La riforma ha finalmente portato all'entrata in vigore della nuova struttura amministrativa regionale a partire dal 2002 (Figura 8.5). Nel 2004, un'ulteriore riforma ha ridefinito il ruolo dei distretti, che hanno perso ogni funzione di amministrazione statale. Tale divisione amministrativa è comunque stata mantenuta a fini statistici. Al livello inferiore del sistema amministrativo vi sono le oltre 2800 municipalità, introdotte dall'Atto sull'Autogoverno Locale nel 1990. I governi locali posseggono numerose competenze, fra cui quelle relative al governo del proprio territorio.

Nonostante il descritto processo di decentralizzazione delle competenze, sia il livello municipale sia il livello regionale non hanno ancora beneficiato di un'efficace devoluzione delle risorse finanziarie da parte del governo centrale. Tale situazione contribuisce ad inibire fortemente l'operatività degli organismi di governo operanti a tali livelli.

8.13.3 Evoluzione legislativa

La transizione del sistema politico e le trasformazioni economiche necessarie al nuovo modello di mercato hanno portato a diverse variazioni dell'apparato legislativo che fornisce il quadro del governo del territorio in Slovacchia.

Durante i primi anni di transizione, il sistema centralizzato di distribuzione delle risorse e di pianificazione economica proprio della Cecoslovacchia socialista è stato abbandonato, senza che l'approvazione di alcun nuovo strumento legislativo provvedesse ad impostare un nuovo scenario per il governo del territorio all'interno dei confini della giovane repubblica.

Ancora oggi, l'attività di governo del territorio si basa sulle prescrizioni legislative contenute nell'Atto sulla Pianificazione Territoriale e sulle Costruzioni che era stato redatto nel 1976 dal governo dell'allora Confederazione Cecoslovacca. Come già accennato nella descrizione del governo del territorio in Repubblica Ceca, tale documento appariva come decisamente all'avanguardia, e dotato di una flessibilità tale da poter essere adattato al nuovo modello economico tramite successivi emendamenti. Le successive revisioni dell'atto susseguitesì nel corso degli anni '90 (Atto n°103/1990; 262/1992; 136/1995; 237/2000) costituiscono dunque l'attuale apparato legislativo del governo del territorio in Slovacchia, e ne definiscono i requisiti in termini di livelli territoriali coinvolti, strumenti di pianificazione e di sviluppo e coordinamento di piani e politiche con impatto territoriale nei diversi settori e ai vari livelli territoriali, oltre a specificare le agenzie preposte alla redazione e all'approvazione di tali documenti.

Inoltre, in linea con il processo di riforma dell'amministrazione pubblica, il consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca ha approvato, nel 2001, un atto sul trasferimento di ulteriori competenze dall'amministrazione statale alle amministrazioni locali e regionali (Atto 416/2001). Il successivo Atto 503/2001 sullo Sviluppo Regionale, approvato il 18 ottobre del 2001 e in vigore dal 1 gennaio dell'anno successivo, ha stabilito inoltre i principi alla base delle future politiche di sviluppo regionale. Tale documento richiama da vicino numerosi concetti di derivazione comunitaria, in massima parte derivato direttamente dal Libro Bianco sulla governance europea (CEC, 2001b), come ad esempio i principi di programmazione, di partenariato, e di addizionalità. (Mercier, 2005). Al livello nazionale, il cosiddetto Atto sulle

Competenze, specifica invece le competenze dei diversi Ministeri, anche per quel che riguarda la promozione dello sviluppo territoriale.

Nel determinare i livelli responsabili per la pianificazione dello sviluppo fisico del territorio, l'apparato legislativo attuale sottolinea come le competenze in materia siano affidate al più basso livello possibile, quello delle municipalità, a condizione che gli strumenti preparati a tale livello prendano in considerazione le parti vincolanti dei documenti preparati ai livelli superiori.

8.14 La dimensione internazionale del governo del territorio

Con la scomparsa delle iniziative promosse all'interno del COMECON, le relazioni internazionali della Slovacchia hanno subito un progressivo riorientamento verso la parte occidentale del continente. Sin dai primi anni della transizione, il principale partner di cooperazione della nazione è stato l'Austria, unico paese dell'UE15 a dividerne i confini.

Le prime iniziative transfrontaliere a cui la Slovacchia ha partecipato riguardano appunto azioni di cooperazione promosse a partire dal 1994 nell'ambito del programma Phare CBC, e hanno avuto come quadro di riferimento il programma INTERREG II A Slovacchia-Austria. Soltanto a partire dal 2000, e dunque con la possibilità di beneficiare di programmi di cooperazione del tipo Phare-Phare, la Slovacchia ha avuto la possibilità di interagire, all'interno di iniziative di cooperazione transfrontaliera, con le altre nazioni di Visegrad. Il periodo 2000-2006 ha visto l'attivazione dei programmi Slovacchia-Ungheria, Slovacchia-Polonia e Slovacchia-Repubblica Ceca, che, insieme al proseguo della cooperazione con l'Austria, hanno di fatto interessato la totalità del territorio nazionale.

Con l'ingresso nell'UE nel 2004, i suddetti programmi hanno assunto a tutti gli effetti la dignità di programmi INTERREG III A, e uno di essi, il programma Slovacchia-Ungheria, ha guadagnato ulteriore complessità, andando ad agire anche sul territorio ucraino al confine con le due nazioni. Gli stessi programmi sono a loro volta attivi anche all'interno del periodo di programmazione 2007-2013, sotto l'obiettivo di Cooperazione Territoriale.

Come la Repubblica Ceca, anche la Slovacchia ha inoltre partecipato al programma di cooperazione transnazionale CADSES fin dal 1997, per poi rientrare all'interno del programma East-Central Europe nel periodo di programmazione corrente. Allo stesso modo, a partire dal 2000, la nazione partecipa al programma di cooperazione interregionale INTERREG III C/IVC East.

In generale, i finanziamenti Phare e INTERREG hanno garantito l'afflusso di ingenti quantità di finanziamenti sul territorio nazionale, contribuendo a favorirne lo sviluppo. I principali interventi finanziati hanno interessato la promozione dello sviluppo delle aree urbane e rurali, il supporto alle piccole e medie imprese, la creazione di nuovi posti di lavoro, la protezione ambientale e il miglioramento del sistema dei trasporti (Ciok, 2006).

Così come la Repubblica Ceca, anche la Slovacchia ha beneficiato delle sinergie fra fondi di preadesione ISPA e estensione delle Reti TEN ai paesi candidati. In particolare, lo sviluppo degli interventi relativi ai corridoi IV (Dresda/Norimberga - Praga - Vienna - Bratislava - Győr - Budapest - Arad - Bucharest - Sofia - Tessalonika - Istanbul.) e VI (Danzica - Katowice - Žilina), ha contribuito a consolidare il sistema nazionale dei trasporti, e a far assumere alla capitale Bratislava una posizione nodale all'interno della porzione centro

orientale dell'UE. A tal proposito, è interessante inoltre notare come, a partire dalla metà degli anni '90, diversi documenti si siano occupati di studiare la collocazione della capitale Bratislava all'interno del più ampio scenario internazionale. A tal proposito, diversi autori hanno richiamato l'eventualità di un futuro consolidamento di un sistema policentrico di centri di importanza internazionale che comprende il triangolo Vienna, Bratislava e Gyor (Tatzberger, 2005), e in alcuni casi si espande fino al centro ceco di Brno (Gorzalak, 1996)²⁰.

8.15 Politiche nazionali

A causa della priorità garantita dal governo alle riforme macroeconomiche destinate a traghettare la nazione all'interno di un sistema di libero mercato, nessuno strumento comprensivo di pianificazione territoriale è stato elaborato a livello nazionale fino alla fine degli anni '90. In uno scenario caratterizzato dalla crescente crisi economica e dall'aumento degli squilibri regionali, il governo centrale è intervenuto tramite interventi puntuali di natura reattiva, principalmente finalizzati alla risoluzione dell'emergenza occupazionale e della riconversione strutturale delle regioni in crisi, e all'attrazione di investimenti stranieri e allo sviluppo dell'imprenditoria locale.

Lo sviluppo di una politica regionale comprensiva per tutto il territorio Slovacco è stata dunque sovrastata dai cambiamenti politici ed economici in atto, e le successive riforme delle politiche regionali nel corso dei primi anni '90, nonostante diversi tentativi di ricondurre le stesse ad un quadro concettuale comprensivo, sono state più che altro il frutto di un processo spontaneo.

Un vero e proprio sistema di politiche regionali è stato elaborato soltanto nel recente periodo. Fino al 1996 non è esistita alcuna cornice amministrativa per la preparazione di politiche di sviluppo regionale e il governo ha adottato un approccio coordinato unitario soltanto dopo l'effettiva introduzione delle nuove regioni (2002). Già nel 1998, però, la preparazione della *Strategia di Sviluppo Regionale della Repubblica Slovacca* ha portato all'attivazione di un processo di individuazione delle linee guida di sviluppo economico e sociale relative alle singole regioni, e alla formulazione dei primi piani di sviluppo regionale relativi alle nuove regioni, il tutto ancora da parte del governo centrale.

La principale innovazione che ha caratterizzato il governo del territorio a livello nazionale è stata la crescente attenzione per la redazione di studi e analisi territoriali relativi a tutto il territorio nazionale, intrapresa parallelamente al processo SSSE, che è sfociata nella preparazione di una strategia nazionale di sviluppo territoriale. Le priorità dello sviluppo territoriale a livello nazionale sono state racchiuse e presentate all'interno del Concetto di Sviluppo Territoriale della Slovacchia (KURS), approvato nel 2001.

8.15.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Attualmente, la pianificazione a livello nazionale è nelle mani del Ministero delle Costruzioni e dello Sviluppo Regionale della Slovacchia. Prima del 2003, la pianificazione

²⁰ La cooperazione fra la città di Bratislava e Vienna ha assunto, nel corso degli anni, i risvolti più positivi. Allo stesso modo, la cooperazione fra la regione di Bratislava e la regione austriaca del Burgenland è caratterizzata da numerosi tentativi di limitare l'afflusso dell'elevato numero di abitanti slovacchi che, lavorando nella capitale, decidono di trasferirsi in Austria, spinti dai minori costi del terreno (Haselsberger, 2007).

dello sviluppo fisico era di Responsabilità del Ministero delle Costruzioni, divisione che perpetuava la dicotomia fra pianificazione fisica e pianificazione di sviluppo ereditata dal periodo socialista.

Il Ministero è oggi insignito delle competenze per il governo del territorio a livello nazionale, oltre che del compito di coordinare l'attività dei diversi ministeri responsabili per la preparazione di prospettive settoriali. Ad oggi, nessuna agenzia indipendente è stata creata in seno al Ministero con il compito di preparare documenti di pianificazione a tale livello (ESPON, 2006d). Il Ministero delle Costruzioni e dello Sviluppo Regionale è inoltre responsabile della programmazione comunitaria a livello nazionale.

Inoltre, è possibile individuare diversi Ministeri responsabili per la preparazione di specifici documenti con un qualche impatto territoriale:

- il Ministero dell'Ambiente redige la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile della Repubblica Slovacca, il Programma Nazionale d'Azione Ambientale e i Principi e le Priorità della Politica Ambientale dello Stato;
- il Ministero dell'Agricoltura è responsabile della Politica Agricola, della Politica di Gestione delle Acque, della Politica Forestale;
- il Ministero dell'Economia si occupa di preparare la Proposta della Politica Energetica Nazionale, il Programma di Sviluppo del Turismo, la Preparazione degli Obiettivi di Sviluppo Strategico della Nazione fino al 2013 (quest'ultimo un documento a supporto della redazione dei Piani di Sviluppo Nazionali richiesti dalla programmazione comunitaria), la Strategia di Sviluppo dell'Industria Nazionale;
- il Ministero del Lavoro, degli Affari Sociali e della Famiglia si occupa del Piano Nazionale di Inclusione Sociale e del Piano Nazionale per l'Occupazione;
- il Ministro dei Trasporti, delle Poste e delle Telecomunicazioni, infine, è responsabile della Strategia dei Fondi di Coesione, della Strategia di Sviluppo dei Trasporti, del Sistema Postale e delle Telecomunicazioni (documento concepito al fine di favorire l'integrazione della Slovacchia nello spazio comunitario). E' inoltre stato responsabile della gestione dei fondi ISPA durante tutto il periodo di preadesione.

8.15.2 Obiettivi perseguiti

In Slovacchia, idee e concetti di matrice comunitaria, e principalmente quelli promossi tramite lo SSSE, sono stati recepiti direttamente all'interno dei documenti di governo del territorio prodotti a livello nazionale. Di fatto il principale documento di indirizzo territoriale della nazione, il KURS, approvato nel 2001, è stato redatto a partire da materiali e analisi territoriali elaborate nel periodo 1994-1997, che traggono ispirazione direttamente dalla documentazione alla base dell'elaborazione dello SSSE (ESPON, 2006c).

Grazie a tale processo, le priorità e, in parte, anche la struttura del KURS sono molto simili a quelle dello SSSE, così come l'approccio territoriale promosso dal documento, che coincide in massima parte con quello del testo comunitario. Fra di essi, il ruolo principale è giocato dalla promozione dello sviluppo di un sistema degli insediamenti policentrico, basato su agglomerazioni e assi di sviluppo, e sulla estensione del sistema dei corridoi nazionali di trasporto al fine di migliorare l'accessibilità delle regioni più remote. Una componente

importante della strategia promossa dal documento è inoltre costituita dalla salvaguardia del patrimonio naturale della nazione.

Nonostante la Slovacchia non abbia partecipato al processo SSSE, diversi esperti sottolineano dunque come il documento abbia suscitato un forte interesse tra i rappresentanti dell'amministrazione pubblica, soprattutto a livello nazionale (ESPON, 2006c), anche grazie all'apertura di canali di comunicazione fra la preparazione del KURS e la parte conclusiva che ha portato all'approvazione dello SSSE.

La natura vincolante del KURS, consente inoltre il successivo passaggio delle priorità espresse all'interno degli strumenti di governo del territorio di livello inferiore, principalmente nei Piani di Sviluppo Regionale e, in misura minore, nei documenti elaborati a livello locale.

Allo stesso modo, i Piani di Sviluppo Nazionali elaborati per il periodo 2004-2006 e 2007-2013 richiamano direttamente lo SSSE, e si rifanno inoltre alla Strategia di Lisbona, all'Agenda di Goteborg e al concetto di coesione territoriale. Lo stesso vale per i Programmi Operativi Settoriali promossi dai vari ministeri. La trasposizione dei concetti dello SSSE all'interno delle varie politiche settoriali nazionali ha ottenuto invece risultati più modesti.

La pubblicazione e la forte accettazione dello SSSE nel contesto Slovacco ha inoltre portato allo sviluppo di diversi dibattiti circa la possibile evoluzione della natura del governo del territorio nel contesto nazionale. Il discorso generato dalla pubblicazione di Europa 2000+ e dello SSSE hanno contribuito all'evoluzione del quadro delle politiche di sviluppo regionali, influenzando i Piani di sviluppo regionale promossi in seno al governo centrale fino al 2002.

8.15.3 Politiche e strumenti

Al livello nazionale, nessun documento comprensivo di indirizzo territoriale è stato prodotto fino alla fine degli anni '90. Nonostante ciò, in seguito ad una serie di studi di natura territoriale sviluppati in seno a diversi ministeri a partire dal 1994, nel 2001 il Governo Slovacco ha approvato quello che fino ad ora costituisce il principale documento di governo del territorio al livello nazionale.

Il Concetto di Sviluppo Territoriale Slovacco (KURS. Governo della Repubblica Slovacca, 2001) costituisce sia un documento di indirizzo territoriale sia uno strumento di pianificazione fisica, ed è valido per tutto il territorio nazionale. Approvato tramite risoluzione parlamentare, tale documento ha valore legale, e le sue prescrizioni devono essere tenute in conto durante la preparazione dei documenti di livello inferiore. Per garantire tale effetto, la parte vincolante del documento è trasformata in Regolamento governativo, e inclusa nello Statuto Nazionale.

Il KURS, quale documento di sviluppo fisico di livello nazionale, identifica le direttive principali del futuro sviluppo del paese e delle sue regioni, sia all'interno del più vasto scenario internazionale sia in ragione dell'interesse del paese e di quello delle singole regioni. Nel fare ciò, il documento individua una serie di poli di sviluppo (coincidenti con le maggiori aree urbane), definisce una gerarchia fra le diverse aree urbanizzate e imposta gli assi dello sviluppo futuro del paese.

Nonostante la natura vincolante di parte degli aspetti trattati, come ad esempio la definizione dei tracciati infrastrutturali e del sistema delle aree protette, il KURS ambisce a rappresentare un'importante piattaforma di discussione circa il futuro sviluppo territoriale del paese. Per tale ragione, nella maggior parte delle sue sezioni, il documento assume la forma di un documento aperto, caratterizzato da "visioni" a lungo termine.

Il Piano di Sviluppo Nazionale, analogamente a quanto accade nelle altre nazioni di Visegrad, gioca un ruolo fondamentale quale documento alla base della programmazione strutturale comunitaria. Mercier (2005) sottolinea come tale documento abbia influenzato non poco lo sviluppo delle strategie di sviluppo delle diverse regioni e, a causa delle numerose priorità contenute da risolversi in ambito urbano, anche la preparazione dei piani di sviluppo di diverse municipalità.

8.15.4 Pratiche di governo del territorio

Se la natura vincolante del KURS favorisce il coordinamento verticale fra gli strumenti territorio prodotti ai diversi livelli territoriali, il contesto di governo del territorio slovacco sembra soffrire di un livello inadeguato di integrazione orizzontale delle diverse politiche settoriali, e di queste ultime con i concetti di sviluppo territoriali promossi dai documenti descritti. Il Ministero delle Costruzioni e dello Sviluppo Regionale dovrebbe essere responsabile di promuovere tale coordinamento, ma fino ad oggi non è possibile individuare risultati evidenti in tal senso (ESPON, 2006d).

E' inoltre interessante notare come al livello nazionale, si sia potuto assistere al recepimento di diversi approcci operativi derivati direttamente dalla governance europea. L'introduzione di nuovi metodi di gestione e cooperazione, come l'introduzione di processi di cooperazione e partenariati pubblico-privato sono stati applicati in diversi ambiti delle politiche pubbliche (sanità, pensioni, occupazione, etc.).

Recentemente, il principio di partenariato è stato applicato alla redazione del Piano di Sviluppo Nazionale 2007-2013, grazie all'inclusione di numerosi soggetti pubblici, privati e non governativi all'interno del processo che ha portato alla determinazione della strategia e degli obiettivi del documento. Tale processo si è svolto tramite l'apertura di numerosi tavoli di confronto che hanno riunito rappresentanti della pubblica amministrazione, del mondo accademico, dell'istruzione primaria e secondaria, le unioni industriali, diverse ONG, oltre che numerosi soggetti privati e rappresentanti della società civile.

Un importante elemento che ha stimolato la messa in opera di tale processo è rappresentato dalle numerose attività orientate allo sviluppo della società civile promosse e finanziate in Slovacchia dall'Unione Europea. Da questo punto di vista, il ruolo principale è stato giocato dal programma Phare e dal Programma Speciale di Preparazione ai Fondi Strutturali, attivo dal 1999 al 2001 tramite la promozione di diversi seminari e eventi dedicati all'argomento della partecipazione e dei partenariati.

8.16 Pianificazione regionale

In Slovacchia, nonostante le regioni siano state istituite a livello amministrativo già nel 1997, non è esistita alcuna rappresentanza eletta per tale livello fino al 2002. L'assenza di un vero e proprio governo regionale ha rappresentato il maggiore ostacolo per la formulazione coordinata e la promozione degli interessi regionali.

Fino al 1997, lo sviluppo territoriale al livello regionale è stato affidato alla redazione di piani regionali di natura fisica, la cui preparazione era di competenza del Ministero dell'Ambiente, e che erano vincolanti per gli strumenti preparati ai livelli inferiori. Il governo

centrale provvedeva alla redazione di 25 piani di tal genere, al fine di coprire l'intero territorio nazionale. Dopo l'introduzione della riforma territoriale del 1997, i piani regionali sono stati ridotti da 25 a 8, coincidenti con i confini amministrativi delle nuove unità regionali. La preparazione di tali strumenti è però rimasta nelle mani del governo centrale fino al 2002, anno dell'istituzione delle unità di autogoverno.

Il governo ha inoltre favorito la nascita di Diverse Agenzie di Sviluppo Regionale a partire dalla metà degli anni '90. Tali agenzie hanno ricoperto, fino all'istituzione del livello regionale di governo, un ruolo molto importante nella preparazione dei piani di sviluppo regionale da parte del governo centrale.

Nonostante la creazione di un livello regionale di governo autonomo a partire dal 2002, l'attività di governo del territorio di tali unità è stata fortemente limitata dal complicato processo di decentralizzazione finanziaria non ancora concluso. Ogni regione è responsabile della preparazione del Piano di Sviluppo Regionale del proprio territorio, documento che include principalmente elementi di sviluppo fisico.

8.16.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Al livello regionale le unità di governo elette direttamente sono oggi responsabili per la preparazione dei documenti di sviluppo territoriale, che sono approvati dal Parlamento regionale, dopo la verifica della coerenza degli stessi con le prescrizioni del KURS.

Fino ad oggi, la preparazione degli strumenti di piano è stata finanziata attraverso il budget centrale, così come la maggior parte degli interventi promossi tramite tali strumenti. Il completamento della riforma di decentralizzazione finanziaria attualmente in corso dovrebbe consentire, in futuro, che le diverse amministrazioni regionali sia in grado di redigere autonomamente i propri documenti di governo del territorio.

Fino al 2002, il ruolo principale nella stesura dei Piani di Sviluppo Regionali è stato giocato dal Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con le diverse Agenzie di Sviluppo Regionale istituite nel corso della seconda metà degli anni '90 tramite finanziamenti statali.

8.16.2 Obiettivi perseguiti

Fino all'introduzione del livello regionale, i diversi Piani di sviluppo sono stati redatti dal livello centrale, rispecchiando così le priorità di del governo circa lo sviluppo delle diverse regioni del paese. Nonostante il passaggio di competenze dal governo centrale ai governi regionali nel 2001, la situazione non è essenzialmente mutata, principalmente a causa della scarsa indipendenza finanziaria dei contesti regionali dal budget centrale.

Inoltre, la natura vincolante del KURS, fa sì che esso debba essere tenuto in considerazione nella redazione dei diversi Piani di Sviluppo Regionale, portando di fatto ad una trasposizione delle priorità elaborate a livello nazionale nei documenti a scala inferiore.

Se questo limita molto le regioni nella promozione di una politica di sviluppo autonoma da parte dei diversi governi regionali, l'accoglimento di numerosi principi di natura comunitaria contenuti nel KURS ha garantito l'inclusione di numerosi elementi dello SSSE all'interno dei vari documenti regionali, come il concetto di policentrismo, di parità di accessibilità delle diverse regioni, di gestione prudente del patrimonio naturale (ESPON, 2006c).

8.16.3 Politiche e strumenti

Gli unici documenti di governo del territorio approvati a livello regionale sono i Piani di Sviluppo Regionale, strumenti che si occupano principalmente di interventi di natura fisica e regolativa, come la definizione del sistema trasportistico, l'individuazione delle aree protette e delle zone che saranno bersaglio di interventi di importanza sovra locale, etc.

Tali documenti, approvati dal Parlamento Regionale, hanno valore legale e sono vincolanti per l'elaborazione degli strumenti di governo del territorio a livello municipale

8.16.4 Pratiche di governo del territorio

I governi delle regioni slovacche sono organismi relativamente recenti. Fino al 2001 infatti, la pianificazione regionale è rimasta nelle mani del governo nazionale, che ha operato nel tentativo di tradurre le priorità definite centralmente all'interno dei documenti di livello regionale.

Nonostante l'autonomia di cui tali organismi beneficiano dal 2002, ad oggi essi mancano delle necessarie capacità tecniche e finanziarie per promuovere autonomamente lo sviluppo dei propri territori. Tale situazione è aggravata dal carattere intrinseco dei Piani di Sviluppo territoriale promossi a tale livello. La natura essenzialmente fisica degli strumenti fa sì che questi si preoccupino essenzialmente di trasferire a livello regionale le priorità definite centralmente nell'ambito della determinazione del sistema delle infrastrutture tecniche e di trasporto, della struttura del sistema degli insediamenti e delle prescrizioni di salvaguardia ambientale (Finka, 2000).

Tale situazione potrebbe mutare nel prossimo futuro con il completamento della decentralizzazione finanziaria dal governo centrale alle amministrazioni locali, che si ritroveranno a poter gestire un numero maggiore di risorse per la promozione di strategie autonome di sviluppo territoriale.

8.17 Livello Locale

L'evoluzione della sfera dello sviluppo municipale in Slovacchia è stata influenzata da una serie di fattori concomitanti (Sykora, 1999). In primo luogo, l'Atto sull'Autogoverno Locale approvato all'alba del collasso del blocco socialista, ancor prima della divisione della confederazione Cecoslovacca, ha dato vita a istituzioni di governo locale caratterizzate da un alto grado di autonomia.

Allo stesso tempo, la disgregazione delle municipalità esistenti ha causato la comparsa di un grande numero di insediamenti di piccole dimensioni, economicamente poco vitali e carenti delle capacità operative e finanziarie necessarie per promuovere lo sviluppo del proprio territorio (in Slovacchia, l'80% delle municipalità ha infatti meno di 2000 abitanti. Sykora, 1999). La crescente indipendenza dei governi municipali, insieme alla mancata redistribuzione delle risorse finanziarie da parte del governo centrale, ha fatto sì che a livello locale l'attività di governo del territorio si sia occupata, almeno fino alla fine degli anni '90, esclusivamente di risolvere i problemi relativi alla definizione delle proprietà e degli usi del suolo all'interno del nuovo modello economico.

Inoltre, la mancanza di una riforma dell'apparato legislativo del governo del territorio, che ancora oggi si fonda sull'Atto sulla Pianificazione e sulle Costruzioni del 1976 e sui successivi emendamenti, ha contribuito al prevalere di strumenti di sviluppo fisico, tradizionalmente radicati in tutte le nazioni di Visegrad, mentre la pianificazione strategica dello sviluppo socioeconomico al livello locale è tuttora un'attività scarsamente praticata (Sykora, 1999; Finka, 2000).

La natura della pianificazione fisica a livello locale è però sostanzialmente cambiata rispetto al precedente periodo storico. Il sistema gerarchicamente organizzato di pianificazione d'uso dei suoli è stato abolito definitivamente con il crollo del regime nel 1989 e, con la riforma istituzionale del 1990, le aree municipali sono diventate il principale soggetto di governo del proprio territorio di competenza. Inoltre, l'influenza dell'Unione Europea ha portato all'introduzione di diversi principi di pianificazione partecipata, e i soggetti privati e i cittadini sono stati, per la prima volta, invitati a commentare le bozze dei nuovi strumenti di piano e, in certi casi a partecipare alla definizione degli obiettivi degli stessi.

Come conseguenza del comune passato istituzionale con la Repubblica Ceca, l'attività di governo del territorio a livello municipale in Slovacchia presenta numerose similitudini con quest'ultima, e si fonda principalmente sulla redazione di Piani di Sviluppo fisico relativi all'intera area comunale, successivamente articolati in strumenti dettagliati di pianificazione delle aree di particolare interesse.

8.17.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Al livello locale, il governo municipale è responsabile della redazione degli strumenti di pianificazione di sviluppo fisico e, successivamente, dei piani dettagliati per alcune parti della municipalità. Dopo la verifica della coerenza di tali strumenti con i Piani di Sviluppo della relativa regione, tali strumenti sono approvati dalla municipalità stessa e trasformati in strumenti vincolanti.

Le autorità locali si comportano come investitori per quel che riguarda lo sviluppo del sistema di trasporti locali e delle principali infrastrutture tecniche. A partire dalla riforma del 1990, i governi locali hanno acquisito, la possibilità di possedere proprietà, e sono entrate in possesso di parte del patrimonio di terreni ed edifici che erano di proprietà statale prima del 1989, e possono da allora disporre di esso liberamente, utilizzandolo, affittandolo, vendendolo, etc.

Nonostante ciò, l'attività dei comuni slovacchi è limitata dalla mancata decentralizzazione finanziaria da parte del livello centrale in maniera maggiore rispetto alle municipalità delle nazioni limitrofe. Infatti, il sistema di finanziamento dei governi locali è fortemente centralizzato, con il governo centrale che controlla la maggior parte delle imposte. Sykora (1999) sottolinea come il ridotto budget dei governi locali slovacchi sfoci in una limitazione delle spese che le amministrazioni locali possono intraprendere e, dunque, nella riduzione delle potenzialità di sviluppo delle stesse.

8.17.2 Obiettivi perseguiti

L'obiettivo principale perseguito dalle municipalità slovacche tramite gli strumenti di governo del territorio coincide con la regolazione dei processi di edificazione e degli usi del

suolo. I Piani di Sviluppo promossi a tale livello sono infatti principalmente di natura regolativa, anche se sono dotati di una sezione più propriamente strategica, che delinea in breve le linee guida dello sviluppo del territorio.

Le indicazioni contenute in tale sezione sono in massima parte derivate dagli strumenti di livello superiore, dunque dai Piani di Sviluppo regionale e per proprietà transitiva, dal KURS.

Gli interventi previsti a livello locale riguardano principalmente la protezione ambientale e di miglioramento della dotazione infrastrutturale, oltre che la riqualificazione del patrimonio edilizio (in primo luogo dello stock residenziale) e la limitazione dello sprawl urbano.

La traduzione degli obiettivi di livello superiore all'interno dei documenti locali, e soprattutto l'importanza del KURS nel contesto nazionale, ha fatto sì che le autorità locali di numerose municipalità slovacche familiarizzassero più delle amministrazioni comunali delle nazioni limitrofe con i concetti propri dello SSSE e, più in generale, con l'approccio territoriale promosso dall'Unione Europea. Tale fattore, insieme alla partecipazione alla programmazione di preadesione, prima, e alla programmazione strutturale, poi, ha contribuito alla diffusione a livello locale di diversi principi propri della governance europea (CEC, 2001b). Questo ha favorito l'emergere di pratiche informali finalizzate allo sviluppo territoriale, sia da parte di organizzazioni non governative, sia grazie all'associazione di municipalità all'interno di *microregioni* attive nella promozione congiunta dello sviluppo del proprio territorio.

8.17.3 Politiche e strumenti

Così come i comuni cechi, anche le municipalità slovacche svolgono la propria attività di governo del territorio principalmente tramite la redazione di strumenti finalizzati alla regolazione degli usi del suolo.

Tali strumenti possono essere di due tipi: il Piano di Sviluppo della Municipalità, che si occupa di definire la struttura degli usi del suolo per tutto il territorio comunale, e il Piano Territoriale di Zona, che si riferisce invece ad una particolare area della municipalità e ne definisce nel dettaglio l'organizzazione.

A differenza dei comuni cechi, i cui piani non devono rispondere ad alcuno strumento di ordine superiore, l'apparato legislativo slovacco, pur rimettendo le competenze di governo del territorio a livello municipale nelle mani dei governi locali, specifica come gli strumenti preparati a tale livello debbano sottostare alle prescrizioni definite ai livelli superiori.

Entrambi i documenti sono approvati dalla municipalità, dopo la verifica, da parte della regione, della coerenza degli stessi con gli elementi vincolanti dello strumento di pianificazione regionale in vigore all'interno della regione a cui la municipalità appartiene.

Le municipalità slovacche non sono chiamate a redigere alcuno strumento di natura strategica dello sviluppo dei propri territori, e tale possibilità è ignorata nel quadro legislativo. Anche per tale ragione, la pianificazione strategica in Slovacchia è attività praticata in maniera decisamente minore rispetto al contesto ceco.

8.17.4 Pratiche di governo del territorio

Nonostante la quasi totale assenza di piani strategici relativi a singole municipalità, è interessante sottolineare come, al di fuori della legislazione che regola il governo del

territorio, numerosi comuni slovacchi si riuniscono in *microregioni*, associazioni di municipalità limitrofe finalizzate alla realizzazione di progetti comuni. Sovente le iniziative realizzate tramite tali microregioni sono finalizzate allo sviluppo socioeconomico congiunto dell'area delle municipalità coinvolte, e alla promozione del patrimonio culturale e ambientale. Non beneficiando di alcun riconoscimento ufficiale, tali associazioni, per operare, si devono dotare dello status di ONG, e riuniscono al loro interno un ampio partenariato composto da soggetti pubblici, privati e da rappresentanti della società civile. Inoltre, sono costrette ad auto sostentarsi tramite un mix di fondi pubblici e privati o grazie al supporto di finanziamenti comunitari.

All'interno del quadro di tale cooperazione informale, le associazioni di municipalità hanno elaborato, a partire dalla fine degli anni '90, un gran numero di progetto congiunti e di iniziative rivolte allo sviluppo territoriale. Le principali aree tematiche interessate da tali progetti sono il turismo sostenibile, lo sviluppo rurale, la promozione del territorio nei confronti di potenziali investitori. Esempi significativi di tali collaborazioni sono rintracciabili nella regione dei Carpazi, nei distretti di Levoca e Sabinov, e nella regione di Banská Bystrica, e in passato sono stati finanziati tramite fondi Phare e grazie al supporto delle Agenzie di Sviluppo Regionali.

Tali processi spontanei di cooperazione *bottom-up* hanno portato ad un progressivo riconoscimento dell'importanza della creazione di organismi informali dedicati alla promozione dello sviluppo territoriale. Il consolidamento di pratiche di questo genere è però fortemente inibito dalla situazione finanziaria delle municipalità, il cui budget è ancora fortemente vincolato alle finanze statali (Mercier, 2005).

Anche il coinvolgimento della società civile all'interno di iniziative di sviluppo territoriale sta crescendo all'interno delle municipalità slovacche. A partire dalla fine degli anni '90 è infatti stato possibile osservare il proliferare di ONG locali interessate a obiettivi a medio e lungo termine in ambito sociale, culturale, ambientale, che sempre più spesso portano i propri interessi all'attenzione dell'amministrazione pubblica (nella maggior parte dei casi durante il processo di approvazione degli strumenti locali di pianificazione, o durante l'attuazione di determinati investimenti di sviluppo).

9. Polonia

Fra tutte le nazioni ex-socialiste, la Polonia vanta la maggior tradizione in termini di governo del territorio. L'evoluzione del governo del territorio in Polonia non è stato il frutto di una improvvisa volontà di pianificazione emersa con l'ingresso nell'ambito di influenza sovietica, ma il risultato di una lenta evoluzione di studi ed esperienze prevalentemente di natura scientifica che ha origine all'inizio del secolo scorso. Già prima della seconda guerra mondiale erano infatti state maturate interessanti esperienze di gestione dello sviluppo urbano, e nel periodo fra i due conflitti il governo polacco aveva tentato di istituire un sistema di pianificazione impostato su tre livelli territoriali, fondato su analisi capillari e su una reinterpretazione in chiave moderna del rapporto città-territorio. Con l'avvento del periodo socialista, l'esperienza del governo del territorio in Polonia ha poi dato vita ad uno dei contributi più significativi e interessanti del XX secolo (Imbesi, 1967). Dopo il 1989, la transizione ha indotto lo smantellamento della complessa struttura di pianificazione socialista, per lasciar spazio a politiche macroeconomiche "svuotate" di ogni contenuto territoriale. Proprio la crescita esponenziale delle disparità regionali in seguito a tale approccio ha portato alla rinascita di una politica territoriale a livello nazionale. Allo stesso tempo, la necessità di continuare a gestire gli usi del suolo e i processi di edificazione a livello locale portava al mantenimento, almeno fino alla metà degli anni '90, della validità di strumenti maturati durante il periodo precedente. Infine, le pressioni dell'UE hanno contribuito a influenzare le successive riforme legali e amministrative contribuendo così a plasmare il contesto attuale.

Il presente capitolo prende in esame l'evoluzione del governo del territorio in Polonia. Dopo una breve introduzione relativa all'ingresso della Polonia nell'orbita socialista (§9.1), si accenna a come tale attività abbia avuto origine fra le due guerre mondiali (§9.2). Successivamente, sono analizzati i diversi periodi che hanno caratterizzato il sistema socialista di pianificazione dell'economia, a cominciare dalla ricostruzione postbellica (§9.3), passando per i primi anni '50 (§9.4), fino ai governi di Gomulka (§9.5) e Gierke (§9.6). Dopo aver riassunto i tratti caratteristici dell'attività di governo del territorio in Polonia prima della caduta del governo socialista (§9.7), il testo passa a trattare la transizione verso il nuovo sistema economico (§9.8). L'evoluzione del governo del territorio durante la transizione è descritta attraverso le riforme che hanno interessato il quadro istituzionale e legislativo (§9.9), e tramite l'analisi delle diverse dimensioni che caratterizzano tale attività ai diversi livelli territoriali: transnazionale (§9.10), nazionale (§9.11), regionale (§9.12) e locale (§9.13).

9.1 La Polonia nel periodo Socialista

Nel 1919, con il Trattato di Versailles, veniva firmato l'atto di ricostruzione dello stato Polacco dopo oltre 150 anni. Il giovane stato aveva una superficie di 389.000 Km², superiore all'attuale estensione della Polonia (vedi figura 9.1). Quasi tre quarti dei 20 milioni di abitanti

era dedita all'agricoltura, e nelle regioni orientali tale percentuale saliva all'85%. Il paese inoltre, privo da quasi un secolo e mezzo di libertà politica, era sprovvisto di qualsiasi tipo di esperienza in termini di autogoverno e versava in una difficilissima situazione socioeconomica. Vent'anni dopo, nel settembre del 1939 le truppe tedesche invadevano il territorio polacco, occupandolo nel breve spazio di un mese: parte del territorio veniva integrato allo stato tedesco e le regioni centrali andavano a costituire il cosiddetto Governatorio Generale di Polonia. Nel 1944, la Polonia è stata liberata interamente dalle truppe sovietiche e in base agli accordi di Yalta ha ceduto all'Unione Sovietica tutti i territori ad est della linea Curzon, per una superficie complessiva di 181.000 kmq, ricevendo in cambio parte della Prussia orientale, il territorio della città libera di Danzica e tutti i territori tedeschi ad est dell'Oder e del Nersi, assumendo così i confini attuali.



Figura 9.1: Confini della Polonia durante la guerra.
(Fonte: <http://freepages.genealogy.rootsweb.ancestry.com/~gnatowski/Poland/voivods.html>)

Dopo la guerra la Polonia è stata affidata ad un governo provvisorio nato dal Comitato di Liberazione Nazionale che, insediato il 31 dicembre del 1944 a Lublino, ha iniziato ad impostare un programma politico socialista con obiettivi sostanzialmente diversi da quelli

dell'Unione Sovietica. Nel gennaio del 1947, in seguito alle elezioni politiche, il governo ha istituzionalizzato la propria situazione, trasformandosi in Governo della Repubblica Popolare Polacca e adeguando la politica economica avviata dal Comitato alle direttive sovietiche¹. Nel 1948 un'ulteriore svolta stalinista ha dato inizio ad un periodo di governo totalitario, attenuato soltanto dal ritorno al potere di Gomulka nel 1956. L'ascesa al potere di Gierek nel 1970 ha riallineato la politica polacca agli obiettivi sovietici, almeno fino a quando l'ennesima crisi economica ha portato al governo Jaruzelski nel 1981. Il desiderio di indipendenza e libertà dei cittadini ha favorito di lì a poco la formazione del sindacato indipendente Solidarnosc, le cui manifestazioni di protesta si sono estese da Danzica a tutto il paese. Nel corso degli anni '80 Solidarnosc è mutato in forza politica indipendente e ha conquistato il potere con le elezioni del 1989, ponendo fine all'influenza sovietica e dando inizio alla terza Repubblica Polacca.

La Costituzione polacca, approvata nel 1952 ed emendata nel 1976, definiva la Polonia uno "stato socialista" guidato dal Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR), e stabiliva la collaborazione con l'URSS e i suoi alleati come immutabile fondamento della politica estera. Il parlamento (Sejm), composto da 460 deputati ed in carica per 4 anni, era eletto sulla base di una lista unica presentata dal Fronte Nazionale (organizzazione egemonizzata dal PZPR). Il Sejm eleggeva, su indicazione del Politburo del PZPR, i 17 membri del Direttorio responsabile della guida politica della Nazione, il cui presidente era anche Presidente della Repubblica, oltre che il Consiglio dei Ministri, titolare della funzione esecutiva. Nel 1945, l'amministrazione era ripartita in 14 Voivodati (Województwo, 17 dal 1950) e 2 Città autonome (Varsavia e Lodz, alle quali si aggiungevano Cracovia, Poznan e Wroclaw nel 1950). I voivodati erano a loro volta ripartiti in Powiat (province). Con la riforma amministrativa del 1975, il Paese è stato diviso in 49 voivodati, ed oltre 2000 Comuni, eliminando il livello amministrativo intermedio. I Voivodati erano dotati di un Consiglio e di un organo esecutivo, il Prezydium, nominati direttamente dai quadri di partito, e ciascuna amministrazione locale era affiancata da un rappresentante del governo centrale.

9.2 Origini del governo del territorio

Nel periodo compreso fra le due guerre mondiali, il crescente sviluppo economico ha posto, nella giovane Repubblica di Polonia, la necessità di gestire gli effetti di quest'ultimo sulle trasformazioni territoriali. Il tradizionale strumento in uso prima del conflitto si limitava a regolare lo sviluppo edilizio nell'ambito dei centri urbani, ed era ormai insufficiente a coordinare attività di scala più vasta e con problemi di crescente complessità. Nel corso degli anni '20, sono nati così i primi studi in direzione di un'estensione al *territorio* dello studio di quelle funzioni che ormai non si esaurivano più nell'ambito urbano, nel tentativo di trattare a scala maggiore i problemi legati all'accelerato incremento demografico di alcune città e alla concentrazione di notevoli interessi economici in aree limitate².

Le prime embrionali norme alla base dell'adozione di strumenti di pianificazione territoriale sono coincise con estensioni e integrazioni della *legge sulle costruzioni* adottata nel

¹ Nonostante la Repubblica Popolare Polacca costituisse uno stato sovrano e indipendente, i presidenti dovevano essere accettati (o direttamente nominati, come Boleslaw Bierut nel 1947) dall'URSS, favorendo l'omologazione delle politiche perseguite con quelle di Mosca.

² In tal senso sono interessanti gli esempi forniti dai primi piani relativi alle grandi aree urbane di Poznan e Lodz, e dell'agglomerazione dell'Alta Slesia, tutti risalenti alla prima metà degli anni '20.

1928 che, considerata la prima legge urbanistica polacca di tipo moderno, conteneva prescrizioni sia sulle modalità di redazione e approvazione dei *piani di costruzione*, sia sulle località obbligate a redigere i piani, sia infine indicazioni di natura più specificatamente tecnica in merito a distanze, confini etc. Qualche anno dopo, grazie anche alla forte interazione della comunità urbanistica polacca con il resto d'Europa, le esperienze di governo del territorio hanno subito una sostanziale evoluzione, collocando più precisamente il rapporto città-territorio all'interno dell'antinomia città-campagna e svincolando il territorio dalle esigenze univoche dei suoi centri principali (Imbesi, 1967). Ciò è riscontrabile negli studi per il piano della regione di Varsavia e per quelli delle città della fascia costiera del Mar Baltico, per i quali le particolari caratteristiche di diffusione della struttura urbana ed le sinergie funzionali tra le diverse parti hanno richiesto approcci più appropriati.

Quasi contemporaneamente, accanto ad esperienze improntate all'estensione regionale delle previsioni di sviluppo delle singole unità urbane, in Polonia sono stati elaborati ulteriori studi e ricerche di natura territoriale per le quali la scala regionale costituiva il limite inferiore per la formulazione di ipotesi di sviluppo che avrebbero dovuto riguardare l'intera nazione. Gli scompensi socioeconomici della struttura nazionale hanno spinto il governo a varare un *programma per lo sviluppo economico* finalizzato alla trasformazione della Polonia in nazione agricolo-industriale e al raggiungimento di una struttura interna più coesa, basata sul decentramento di parte delle funzioni amministrative ed economiche al livello regionale. Per poter procedere all'elaborazione di tale ambizioso programma era necessaria un'approfondita conoscenza delle condizioni socioeconomiche delle diverse realtà territoriali. Nell'ambito di diversi centri di ricerca sono stati perciò intrapresi diversi studi finalizzati alla determinazione delle caratteristiche antropiche e geografiche delle varie regioni. Nel 1936 le metodologie alla base di tali studi sono state uniformate e orientate all'elaborazione di un *piano nazionale* e di *piani regionali di sviluppo*, grazie a successivi aggiornamenti della *Legge sulle Costruzioni* tramite appositi decreti³. Tali decreti hanno collocato l'analisi dei dati raccolti quale punto di contatto fra i diversi gruppi di specialisti e i pianificatori, ai quali è stato demandato il compito di formulare uno schema di piano che contenesse la definizione generale della struttura e delle funzioni prevalenti del territorio regionale, una zonizzazione di massima ed una serie di proposte di investimenti nei diversi settori.

All'alba del 1939 erano stati impostati i piani relativi a gran parte delle regioni, ma quasi tutti i documenti preparati sono andati perduti durante il periodo bellico, rendendo difficile ogni valutazione esaustiva dell'esperienza. Tuttavia, da una lettura frammentaria è possibile identificare nella mancanza di integrazione intersettoriale e nell'assenza di coordinamento le connotazioni più negative. Nonostante le innovazioni descritte non abbiano avuto l'impatto auspicato⁴, i tentativi di riforma del governo del territorio polacco assumono ugualmente notevole importanza, sia in termini di una maggiore conoscenza delle varie regioni e degli squilibri socioeconomici esistenti, sia soprattutto per il contributo offerto alla concezione di governo del territorio quale attività multi scalare, multidisciplinare e intersettoriale.

³ Un decreto del Ministero degli Affari Interni ha apportato sostanziali cambiamenti alla Legge sulle Costruzioni e ha istituito undici Commissioni per la pianificazione regionale. Allo stesso tempo, un decreto del Ministero delle Finanze ha istituito l'Ufficio per la Pianificazione Nazionale, con il compito di intraprendere studi finalizzati all'elaborazione di un programma di investimenti quinquennale.

⁴ Bieganska (1966) osserva come il principale elemento di impedimento delle leggi urbanistiche del 1928 e degli aggiornamenti del 1936 fosse l'insufficienza di misure giuridiche deputate alla realizzazione dei singoli piani.

9.3 La ricostruzione postbellica

La Polonia che tornava indipendente nel 1944 era completamente diversa dalla nazione del 1939 in termini di estensione, struttura demografica, condizioni politiche e socioeconomiche. La metà delle infrastrutture nazionali erano andati distrutte (Karpinski, 1964), con i danni maggiori che avevano interessato la capitale Varsavia, i territori orientali, e quei territori nord-occidentali abitati da popolazioni tedesche. In un paese così rivoluzionato, il governo del territorio ha giocato un ruolo importantissimo nel definire le linee di ricostruzione. Il nuovo governo ha approntato immediatamente un programma per la ripresa produttiva, il *Piano Triennale di Ristrutturazione Economica 1947-1948* che, redatto da un gruppo composto da geografi, economisti, pianificatori e sociologi, ha costituito il primo programma globale di investimenti esteso a tutto il territorio e a tutti i settori produttivi, e sviluppava uno schema di ricostruzione generale del paese⁵. Su prescrizione del piano, i possedimenti agricoli di dimensioni maggiori di 100 ettari e quelli in possesso di famiglie tedesche, oltre tutte le aree forestali, sono stati espropriati, annettendo circa un terzo della superficie attuale del paese alle proprietà dello stato. Tali territori, pur rimanendo di proprietà pubblica, sono stati in parte ridistribuiti fra i contadini, creando più di 800.000 nuove attività agricole e estendendo quelle esistenti⁶. Contemporaneamente, la grande maggioranza delle industrie di medie e grandi dimensioni, tutte le risorse minerarie, i trasporti pubblici, le banche, e le attività di commercio estero sono state statalizzate. In generale, il piano attribuiva enorme importanza alla produzione primaria, mentre destinava investimenti di gran lunga inferiori all'edilizia per abitazioni, alla sanità e all'istruzione⁷, e l'unico approfondimento socioeconomico era costituito dalle misure finalizzate al ripopolamento dei territori di nuova acquisizione⁸.

Anche la pianificazione fisica è ripresa subito dopo la cessazione delle ostilità. Le nuove condizioni istituzionali e l'urgenza di procedere all'elaborazione di piani ai differenti livelli richiedevano la formulazione di un nuovo atto di legge: nel 1945 il governo ha istituito così l'Ufficio Centrale per la Pianificazione Fisica e, il 2 aprile 1946, ha varato la *Legge sulla pianificazione del territorio nazionale*, alla quale sono seguiti di lì a poco diversi decreti integrativi, come quello sulla *coscrizione obbligatoria del personale tecnicamente preparato* (5 settembre 1946), e quello riguardante *la proprietà e l'uso dei terreni compresi nella città di Varsavia* (26 ottobre 1946). Tale legge, in vigore fino al 1961, ha introdotto per la prima volta i principi dell'*unità della pianificazione fisica a tutti i livelli* e della *correlazione fra piani di livelli differenti*. Il primo definiva tre livelli di pianificazione territoriale, nazionale (kraj), regionale (Wojewodztwo) e locale (Powiat), e sosteneva come questa dovesse attuarsi attraverso una serie di piani a differenti livelli - nazionale, regionali, locali e per lo sviluppo delle città - il cui insieme doveva ricoprire a gradi di approfondimento diverso l'intero

⁵ Prima di tale piano era stato approvato un piano degli investimenti relativo agli ultimi tre trimestri del 1946, e prima ancora una serie di piani relativi a determinati settori industriali (piano per l'estrazione del carbone e piano del Ministero dell'Industria - 1945; piano per i trasporti e piano per le semine e i raccolti - 1946. Douglas, 1956).

⁶ Tale processo di redistribuzione del territorio agricolo ha contribuito a rafforzare il carattere rurale della nazione. Nel 1950, oltre l'85% dei terreni agricoli era in mano a proprietari privati, ed i tre quarti erano suddivisi in possedimenti di dimensioni ridotte. Inoltre, la maggior parte dei terreni era adibita ad agricoltura di sussistenza.

⁷ L'art.53 della Legge che ha approvato il Piano distribuiva così gli investimenti: (1) industria 49,2%, (2) altre attività produttive 34,2%, (3) edilizia per abitazione 7,2%, (4) sanità, previdenza, istruzione 6,4%, (5) varie 2,4%.

⁸ Alla fine del Piano per la ricostruzione economica nel 1949, i livelli di produzione di carbone, acciaio, sostanze chimiche, cemento, fertilizzanti ed altri prodotti eccedevano già di gran lunga i livelli del 1938, mentre quelli di automobili, radio, mattoni, carne e cereali erano inferiori ai livelli prebellici.

territorio nazionale. La correlazione tra strumenti a livelli differenti doveva essere assicurata da una rigida gerarchia fra gli stessi, con i piani locali che dovevano basare le proprie ipotesi di partenza sulle decisioni dei corrispondenti piani regionali, a loro volta impostati sulle indicazioni del piano nazionale. Sotto il profilo operativo, la rigida concatenazione dei piani richiedeva lo sforzo non indifferente di avviare contemporaneamente il processo di pianificazione a tutti i livelli. Inoltre, la nuova legge era carica di appesantimenti burocratici dovuti ai continui richiami a prescrizioni contenute nella Legge sulle Costruzioni del 1928. La legge non definiva in alcun modo il rapporto tra pianificazione economica e fisica, limitandone l'integrazione e favorendo al contrario la formazione di conflitti ulteriormente amplificati dalla dipendenza delle due discipline da settori diversi della pubblica amministrazione. Se la pianificazione economica dipendeva dal Ministero dell'Economia ed era regolata da decreti speciali, quella fisica era in mano al citato Ufficio Centrale per la Pianificazione Fisica all'interno del Ministero della Ricostruzione.

La legge del 1946 subordinava poi all'Ufficio Centrale per la Pianificazione Fisica 14 uffici per la pianificazione dei voivodati. Gli studi per l'elaborazione dei diversi piani sono iniziati con l'entrata in vigore della legge per la maggior parte delle regioni e delle città e, a due anni da tale data, erano già stati redatti più di 400 piani regolatori di centri urbani⁹ (Zaremba, 1966), diversi piani regionali¹⁰ e una serie di ipotesi per un piano nazionale per lo sviluppo fisico del territorio¹¹. I problemi più importanti affrontati dagli uffici di voivodato negli studi per i piani regionali hanno riguardato l'analisi della configurazione naturale e geografica, la determinazione dei danni di guerra delle unità locali e delle reti dei trasporti, la consistenza demografica dei vari centri, la determinazione della consistenza dei servizi locali e regionali, la distribuzione della forza lavoro e gli squilibri socioeconomici interni. Lo studio di tali variabili ha costituito la fase di determinazione degli obiettivi del piano, seguita da uno scambio dei dati con i piani di livello inferiore e dalla conformazione con i piani di livello superiore (interregionale e nazionale). La redazione dei piani ha seguito metodi analoghi a quelli del periodo prebellico, con l'aggiunta di una serie di obiettivi di economici a breve termine discendenti dal piano triennale di ricostruzione e dai piani economici successivi¹².

L'esperienza più interessante dell'immediato dopoguerra è però costituita dagli studi per il *Piano Nazionale per lo Sviluppo Fisico del Territorio*, redatto nel 1946 nell'ambito dell'Ufficio Centrale per la Pianificazione Fisica da un gruppo interdisciplinare guidato da

⁹ Il piano di Varsavia costituisce un esempio particolarmente interessante. Esso prevedeva l'assestamento dell'area urbana intorno agli 800.000 abitanti e mirava ad evitare la congestione del centro città. Il documento prevedeva inoltre la creazione di cinture verdi a separare zone residenziali e aree industriali, il riutilizzo del centro città quale cuore delle attività amministrative e terziarie, e la trasformazione della valle di fiume Vistola in area ricreativa.

¹⁰ La pianificazione regionale e interregionale ha dato priorità all'elaborazione dei piani dei territori che necessitavano primi urgenti investimenti (il bacino carbonifero dell'Alta Slesia, la regione di Danzica, il distretto carbonifero di Walbrzych e le città-regioni di Varsavia, Lodz e Cracovia). Altri studi di carattere sperimentale sono stati iniziati per la regioni agricole di Pyrzyce-Gryfino-Mysliborz, lungo la valle dell'Oder, e per i distretti intensivi di Tomaszow e Hrubieszow, nel voivodato di Lublino.

¹¹ Presentando la legge del 1946 sulla rivista *Urbanistica* Giovanni Astengo affermava che: "All'esposizione internazionale di Urbanistica tenutasi a Parigi nell'estate del '47, la Polonia si è imposta all'accettazione di tutti per la serietà, la coerenza e la maturità del materiale esposto. Si è avuta l'immediata percezione di essere di fronte ad un esperimento urbanistico di grandiose proporzioni, si è sentita una atmosfera, un mondo di pensieri e di attività urbanistica, che non poteva essere frutto di improvvisazioni o di individuali *tour des forces*, ma che denotava una minima, seria ed estesa preparazione e la presenza di organi consapevoli e funzionanti" (Imbesi, 1967).

¹² Nonostante la rilevanza delle indagini svolte, le soluzioni offerte dai singoli strumenti hanno portato a scarsi risultati pratici nella promozione di un'efficace politica territoriale, principalmente a causa della mancata integrazione fra momento economico e momento urbanistico.

Chimielewski, Dziewonski e Malisz (Urząd Planowania Przestrzennego, 1947; 1948), e immediatamente utilizzato a supporto di una più omogenea suddivisione amministrativa del paese¹³. Il Piano, che non è stato mai approvato, ha incontrato molte difficoltà in fase di redazione mettendo in luce i limiti operativi della mancanza di integrazione fra pianificazione economica e territoriale¹⁴. L'elaborazione del piano è stata suddivisa in due momenti svolti in contemporanea, una fase di studi analitici ed un'altra di sviluppo di obiettivi e priorità tramite successive approssimazioni. Gli elementi fondamentali alla base dello studio di piano erano costituiti da una serie di obiettivi a lungo termine: (1) la trasformazione del paese da agricolo ad agro-industriale; (2) la crescita urbana; (3) lo sviluppo dei trasporti; (4) la collaborazione pacifica con i paesi vicini e (5) l'integrazione economica degli scambi commerciali.

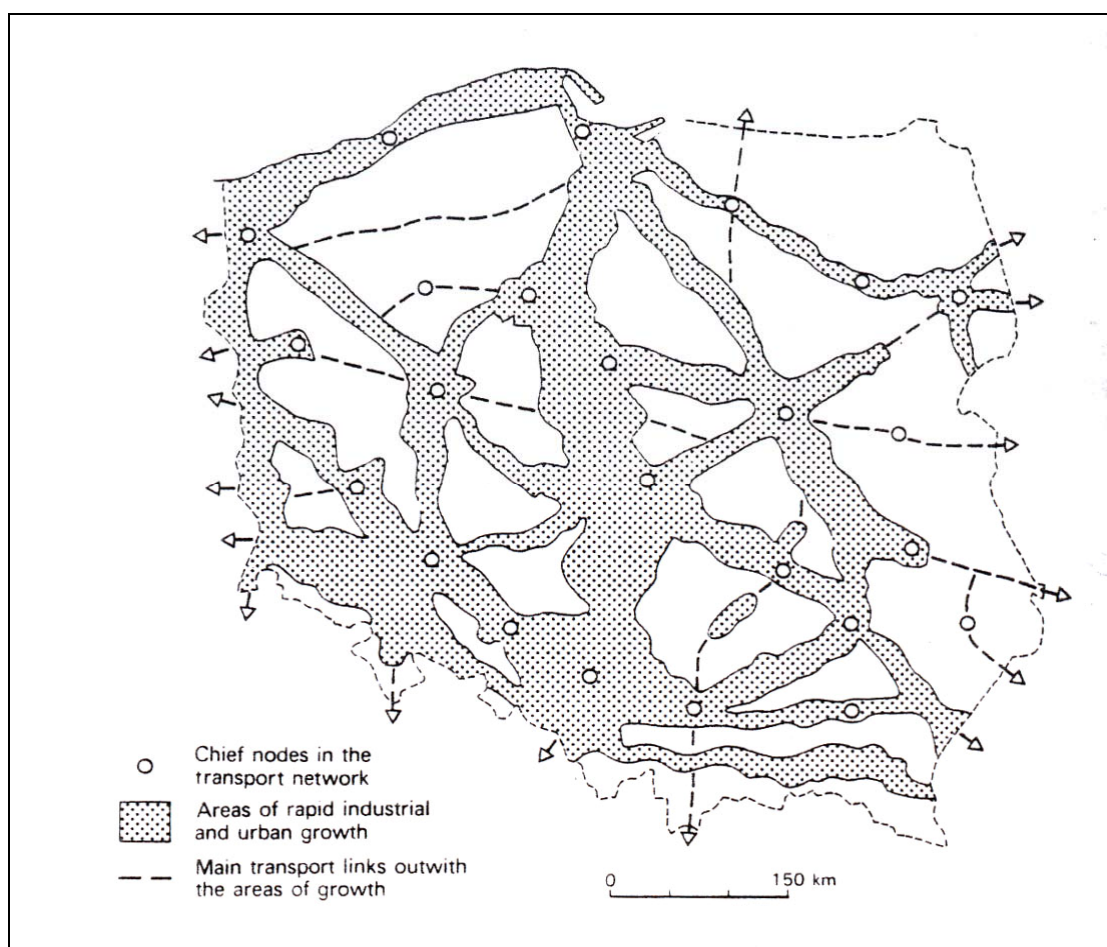


Figura 9.2: Piano Nazionale per lo Sviluppo Fisico del Territorio – 1947. (Fonte: Dawson, 1987)

Lo schema del piano si basava su alcuni concetti elaborati prima della guerra, e considerava lo spazio economico nazionale come un'insieme di nodi produttivi specializzati,

¹³La divisione amministrativa che nel 1950 portava all'istituzione ex-novo dei voivodati di Koszalin, Zielona Gora e Opole e modificava i confini delle restanti regioni derivava dal cambiamento dei confini nazionali dopo il 1945.

¹⁴Come si legge infatti nelle premesse del piano, "per fissare l'estensione dei fenomeni particolari il piano spaziale esige un fondamento determinato dai piani economici. Questi ultimi sono sviluppati però in Polonia per periodi a breve termine, per cui siamo stati forzati a elaborare in primo luogo un piano di ricostruzione per un periodo di tre anni, che non costituisce una base sufficiente per la formulazione di un piano spaziale a lungo termine. Risulta pertanto la necessità di fissare autonomamente le direttive di uno sviluppo a lungo termine, senza però ricevere alcuna conferma sotto il profilo economico" (Urząd Planowania Przestrzennego, 1947).

collegati tramite una serie di corridoi trasportistici e funzionali. All'intersezione di tali assi sorgevano i nodi produttivi esistenti e futuri e lo sviluppo urbano avrebbe dovuto aver luogo lungo tali direttrici e nodi (vedi figura 9.2). Tale schema è stato definito in base alla correlazione dei flussi di traffico esistenti all'interno del paese e con i paesi limitrofi. Considerando la rete delle comunicazioni allo stesso tempo come risultato e fondamento dell'organizzazione naturale del territorio, il piano ha attribuito ad essa il ruolo di matrice di localizzazione degli investimenti. Tale schema è stato poi raffinato dall'analisi delle condizioni geografiche e della localizzazione degli apparati produttivi e dei centri di servizio, consentendo la suddivisione del territorio nazionale in aree funzionali minori (zone agricole, boschive, urbanizzabili, estrattive, industriali, etc.)¹⁵.

L'attuazione del piano era prevista in tre tappe successive. Un primo periodo di *ricostruzione* di cinque anni doveva risolvere i problemi più urgenti connessi con gli spostamenti di popolazione, la ricostruzione industriale e la riorganizzazione dei servizi primari. Un secondo periodo di *industrializzazione*, della durata di 15-20 anni, mirava a eliminare l'esubero di popolazione agricola favorendo la creazione di nuovi centri industriali, a rilocalizzare le industrie dei distretti minerari congestionati e alla creazione di servizi nei centri di medie e piccole dimensioni. Infine, un ultimo periodo di *urbanizzazione*, avrebbe proceduto alla specializzazione delle colture agricole, all'aumento della produzione di beni di consumo e al soddisfacimento delle esigenze sociali delle popolazioni attraverso uno schema di diffusione equilibrata dello sviluppo sul territorio nazionale.

In conclusione, nonostante l'attività di pianificazione sia ripresa immediatamente dopo la fine della guerra in un clima di vivace innovazione, gli strumenti elaborati durante il periodo di ricostruzione non hanno avuto il tempo di produrre i risultati sperati. Con il deterioramento delle relazioni politiche fra l'URSS e l'occidente, Mosca ha infatti intensificato il controllo sul governo polacco, contribuendo all'ulteriore allineamento di obiettivi e metodi al modello stalinista e allo smantellamento di una struttura colpevole di aver operato in maniera parzialmente indipendente dalla pianificazione economica, producendo "idealistiche descrizioni di futuri distanti e incerti" (Dawson, 1987: 201, traduzione). Nel 1949 le autorità nazionali hanno così abolito l'Ufficio centrale di pianificazione e gli uffici di voivodato, ponendo fine alla fervida tradizione di *visioning* sviluppatasi durante i tre decenni precedenti.

9.4 1950-1955: Il piano sessennale

A partire dal 1950, la nuova organizzazione dei poteri dello stato si è riflessa direttamente sul governo del territorio. In quell'anno la Polonia aveva concluso l'adeguamento del proprio apparato statale al modello sovietico, rafforzando il potere politico e estendendo il controllo centrale all'intero sistema di creazione e redistribuzione del reddito.¹⁶ L'obiettivo principale

¹⁵Tali nodi costituivano una rete organizzata gerarchicamente, in maniera simile al modello di Christaller, che avrebbe dovuto facilitare l'integrazione dei territori nord occidentali e identificare le future regioni di sviluppo. Tre grandi centri di produzione dovevano essere stabiliti nelle aree nord occidentali, nord orientali e sud orientali del paese, sovrappopolate e dotate di scarse alternative economiche all'agricoltura (Malisz 1974). Parallelamente, il piano prevedeva il decongestionamento e la rilocalizzazione di parte della produzione dell'Alta Slesia

¹⁶ Nel 1950 il Sejm ha approvato una legge che sostituiva il Ministero dell'Industria con diversi Ministeri indipendenti relativi ai diversi rami produttivi, e istituiva una Commissione per la Pianificazione Economica, sciogliendo l'apparato costituito dai due uffici centrali responsabili di pianificazione economica e fisica e trasferendo quest'ultima fra le competenze del Ministero dell'Edilizia (Rozmarin, 1958).

del governo è andato a coincidere con la rapida industrializzazione della nazione, da perseguirsi tramite la rigida pianificazione economica messa in atto tramite la neonata Commissione Nazionale per la Pianificazione Economica. Nel loro complesso le modifiche introdotte hanno contribuito ad accentrare tutte le decisioni di natura economica, rendendo il meccanismo di pianificazione più controllabile ed efficace¹⁷. Nel 1950 la Commissione ha approvato un piano sessennale a medio termine che avrebbe dovuto essere seguito da un numero indefinito di piani quinquennali da prepararsi e gestirsi parallelamente a quelli sovietici. Il piano prevedeva la statalizzazione delle restanti imprese private, e rivolgeva massima attenzione alla produzione di beni primari tramite l'adozione di un programma molto ambizioso di investimenti industriali che includeva l'apertura di migliaia di nuove miniere e attività produttive, mentre la produzione di beni di consumo e gli interventi residenziale passavano in secondo piano. In altre parole, il piano ha calibrato lo sviluppo economico della Polonia secondo un percorso molto simile a quello seguito dell'URSS degli anni '30 che sarebbe stato abbandonato soltanto nel 1956 con l'ascesa di Gomulka alla guida del paese.

Il *Piano Economico Sessennale 1950-56* (detto anche "Piano per la Costruzione del Socialismo") ha costruito, ancor più del precedente piano triennale, un rigido e preciso programma di definizione e guida della politica economica. Lo schema di piano seguiva le indicazioni suggerite dal modello sovietico e proponeva come obiettivo fondamentale "lo sviluppo delle forze produttive ed in primo luogo dei mezzi di produzione". Come obiettivi collaterali ma di egual importanza, in supporto alla politica del COMECON il piano si proponeva di affrontare e risolvere su basi internazionali i due problemi della "distribuzione delle forze produttive" e della "suddivisione interregionale del lavoro". Il modello economico socialista alla base del piano mirava a risolvere una serie di problematiche connesse alle forze e ai mezzi di produzione; gli elementi del piano erano rappresentati da una serie di decisioni relative a diversi aspetti; dalle direzioni e i tempi dello sviluppo economico generale alle direttive di sviluppo delle imprese; dalla tecnica della produzione e la qualità dei prodotti alla politica dei prezzi e dei salari (Lipinski, 1956). Ciò sarebbe dovuto avvenire attraverso una ricostruzione della geografia economica del paese su tre livelli differenti (Douglas, 1956):

- animare l'economia delle aree rurali tramite l'insediamento della piccola industria nazionalizzata, da alimentarsi con forza lavoro e materie prime locali;
- realizzare una più uniforme distribuzione dei grandi stabilimenti industriali in tutto il paese, favorendo soprattutto i centri non industriali;
- creare nuove zone adibite all'industria pesante in cinque aree chiave del paese.

Anche la pianificazione regionale ha subito una sostanziale modifica di significato, passando da strumento di *autodecisione al livello intermedio* a semplice appendice esecutiva della pianificazione economica nazionale. Se fino ad allora i piani nazionali si erano limitati a fornire direttive di sviluppo e consentivano scelte autonome ai livelli inferiori, il nuovo corso ha esteso il controllo delle direttive del piano nazionale alle decisioni locali, condizione realizzabile soltanto attraverso la contemporanea valutazione delle scelte economiche anche al livello territoriale intermedio. La pianificazione regionale è divenuta lo strumento operativo più consono all'attuazione della nuova politica di piano, permettendo da un lato, l'estensione

¹⁷ All'epoca del piano triennale solo il settore nazionalizzato dell'economia era infatti direttamente soggetto alle prescrizioni degli strumenti di piano, mentre tutto il settore cooperativo e privato risultava di fatto semi-autonomo.

delle decisioni centrali e il controllo delle attuazioni, dall'altro, favorendo il coordinamento di obiettivi economici specifici come la distribuzione delle forze produttive e la divisione interregionale del lavoro. Allo stesso tempo, la netta subordinazione della pianificazione fisica a quella economica ha relegato la pianificazione locale a semplice strumento di carattere tecnico-esecutivo. Mentre la pianificazione regionale è stata sottoposta ad un sempre più rigido controllo da parte delle autorità economiche centrali, l'attuazione delle decisioni di localizzazione è stata affidata agli Uffici Locali per la Pianificazione Urbana, l'Architettura e le Costruzioni, che dipendevano direttamente dal Ministero delle Costruzioni¹⁸.

Nonostante lo smantellamento del governo del territorio al livello intermedio, lo stesso piano sessennale conteneva una serie di obiettivi territoriali, dei quali il principale era l'industrializzazione della parte centro-orientale del paese. Circa un terzo delle nuove attività dovevano essere localizzate in aree al di fuori delle regioni di antica industrializzazione sfruttando la manodopera rurale in eccesso, e il processo di industrializzazione era concepito in maniera tale da favorire un'equa distribuzione dell'industria sul territorio nazionale garantendo così la possibilità di un impiego industriale ad ogni abitante. Nonostante la mancata realizzazione di oltre metà degli stabilimenti industriali previsti, i risultati ottenuti sono stati decisamente notevoli: la produzione industriale ha subito una rapida impennata, grazie alla sovrapproduzione di beni primari e all'assunzione di oltre un milione di nuovi operai in attività estrattive e industriali tra il 1949 ed il 1956. Come conseguenza della rapida industrializzazione, la popolazione urbana è aumentata rapidamente, da 8.900.000 abitanti nel 1949 a 12.600.000 nel 1956, con una spettacolare incremento demografico e occupazionale nei territori fino ad allora dominati da attività agricole (Wrobel & Zawadzki 1966)¹⁹.

Ma l'elemento di maggior rilievo della pianificazione regionale in Polonia negli anni '50 riguarda la decentralizzazione della redazione di alcuni piani di regioni con caratteristiche peculiari – principalmente aree per le quali era prevista una rapida crescita industriale ed urbana, come le regioni di Cracovia, di Varsavia, dell'area dello Zulawy, del bacino Staropolskie e del distretto industriale dell'Alta Slesia. Anche in questi casi particolari, però, nonostante la decentralizzazione dell'elaborazione, i piani sono stati determinati da schemi rigorosi forniti dalle autorità centrali preposte alla pianificazione economica, che hanno previsto un continuo adeguamento delle indagini alle richieste del piano nazionale, richiedendo espressamente (1) di valutare gli effetti a lunga scadenza dei programmi di investimento del piano nazionale; (2) di analizzare le caratteristiche delle economie regionali con lo scopo di determinare condizioni di equilibrio interno e possibilità di coordinamento esterno; (3) di tradurre in termini localizzativi le previsioni dei programmi economici in relazione agli investimenti industriali, alla rete degli insediamenti e dei trasporti etc.

Nonostante le competenze limitate, le pratiche di pianificazione urbana sono continuate durante gli anni '50, senza più riferirsi a strumenti di pianificazione nazionale e regionale, ma basandosi solamente su informazioni ed indicatori di natura economica definiti centralmente. I

¹⁸ Se in questo modo si procedeva all'estensione verticale dei piani economici, la pianificazione fisica perdeva invece quell'unità del disegno spaziale che legava i vari livelli territoriali, dando vita ad uno schema caratterizzato da pianificazione economica nazionale e regionale e pianificazione locale di tipo tecnico-esecutivo, con la pianificazione regionale che perdeva di fatto il carattere intermedio fra Stato ed enti locali e la duplice veste di atto operativo e decisionale, divenendo semplicemente espressione esecutiva del piano nazionale.

¹⁹ In particolare, l'occupazione industriale della Polonia orientale e la crescita demografica delle città di Białystok, Rzeszów, Stalowa Wola e Tarnów raggiungeva oltre il doppio della già alta media nazionale (Lijewski 1977).

piani urbani sono stati formulati secondo i criteri stabiliti dagli *Standards di Pianificazione Urbana* del 1951 – un insieme di regolamenti strettamente connessi con quelli in uso in Unione Sovietica (Malisz 1966)²⁰. Gli Standards per la Pianificazione Urbana hanno abbandonato inoltre due settori che avevano condizionato la pianificazione urbana durante il periodo di ricostruzione, ossia lo sviluppo di aree di grandi dimensioni e la progettazione di parti di città ad una scala maggiore rispetto a quella del singolo edificio. Nonostante ciò, si è rivelato spesso necessario concepire modelli di sviluppo urbano su larga scala, in quanto, se per i centri urbani esistenti la crescita è consistita in una mera addizione di edifici al tessuto esistente, la numerose *new towns* hanno richiesto appositi strumenti per regolarne lo sviluppo. L'esperienza più significativa è sicuramente quella di Nowa Huta che, nonostante localizzata a soltanto sette chilometri da Cracovia, è stata concepita come unità indipendente destinata ad ospitare oltre 100.000 abitanti (Cotella, 2005). Infine, durante la prima metà degli anni '50 sono state istituite cinque riserve naturali che, sommate a quello delle montagne Pieniny istituito nel 1932, ed ampliato nel 1954, portava a sei il totale dei parchi nazionali.

9.5 1956-1970: Il governo di Gomulka

Nel 1956, il ritorno al potere di Gomulka ha portato ad ulteriori modifiche nei metodi di gestione dell'economia, orientando gli obiettivi verso una maggior enfasi sulla produzione di beni di consumo per l'innalzamento della qualità della vita (Jachniak-Ganguly, 1978). La percentuale di investimenti non produttivi è aumentata in maniera cospicua, ed in breve tempo è risorto l'interesse per la pianificazione regionale. Durante gli anni '60 si è però assistito al graduale abbandono delle innovazioni promosse, sfociato nella caduta del governo in seguito alla repressione di alcune insurrezioni nel nord del paese nel 1970.

Dopo sei anni di emparse, il 1957 ha aperto una nuova età dell'oro per il governo del territorio in Polonia, caratterizzata dalla ripresa degli studi regionali e soprattutto dal riesame approfondito dei rapporti tra pianificazione economica ed urbanistica, culminata con la formulazione di una nuova legge sulla pianificazione²¹. La ripresa delle analisi territoriali, inizialmente intrapresa autonomamente da gruppi culturali che richiedevano una più efficace integrazione fra i diversi strumenti settoriali, ha portato ben presto ad una profonda revisione dell'attività di governo del territorio a tutti i livelli, causata da molteplici motivazioni.

L'esigenza di affrontare con una certa sistematicità le attività di ricerca e analisi come parte integrante del meccanismo della politica socioeconomica nazionale è derivata dalla necessità di monitorare l'evoluzione quantitativa e qualitativa della struttura territoriale durante l'attuazione dei piani economici nazionali. La trasformazione della Polonia in stato industriale stava infatti avvenendo in modo tutt'altro che uniforme, e l'intensificarsi dell'industrializzazione aveva creato nuovi legami nell'ambito delle singole regioni e relazioni

²⁰ Uno degli obiettivi di tale documento era assicurare che gli interventi residenziali e di sviluppo urbano richiedessero meno fondi possibili per opere e servizi pubblici, e costringeva quindi a realizzare interventi costituiti da blocchi di appartamenti di almeno cinque piani poveri di standard (Kotela 1966).

²¹ Durante il governo di Gomulka è inoltre maturata una maggior consapevolezza ambientale in risposta al considerevole aggravarsi delle condizioni ambientali del paese a causa della priorità assegnata allo sviluppo economico. Nel 1960 veniva varato un pacchetto legislativo per regolamentare l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, e durante gli anni '60 venivano intraprese diverse iniziative in materia di protezione e tutela dell'ambiente, che portavano all'istituzione di quattro nuovi parchi nazionali e, a partire dal 1967, a prime opere di bonifica dei territori contaminati da attività estrattive e industriali.

interregionali tali da modificare sostanzialmente le ipotizzate suddivisioni regionali delle forze lavoro. Il rapido divenire di tali situazioni ha richiesto un controllo preventivo dei diversi fenomeni per evitare che i processi di sviluppo promossi fossero causa di ulteriori squilibri.

La necessità di decentralizzazione amministrativa ha investito direttamente l'intero apparato statale. L'accentramento dell'amministrazione pubblica a partire dalla fine della guerra aveva contribuito a dar vita a un vastissimo apparato burocratico che costituiva oramai un intralcio allo sviluppo della politica di piano, privando quest'ultima di elasticità e diventando "causa di sperperi e limite al progresso tecnico" (Lange, 1956: 256, traduzione). A partire dal 1956 è iniziato così un processo di decentralizzazione dell'amministrazione pubblica che avrebbe interessato anche gli organismi preposti alla direzione della politica economica, con i Consigli di Voivodato e di Powiat che hanno riconquistato una parziale autonomia amministrativa e una qualche responsabilità diretta sullo sviluppo territoriale.

Una terza ragione del rinnovato interesse nei confronti della pianificazione regionale va ricercata nella introduzione dei *piani economici a lungo termine* nel 1957. Le aspre critiche rivolte al processo di attuazione dei piani quinquennali, soprattutto in relazione alla scarsa qualità degli obiettivi raggiunti nei settori non direttamente produttivi (Lange, 1956; Dawson, 1987), hanno portato all'elaborazione di direzioni di sviluppo a lungo termine²². Se nell'ambito dei piani quinquennali la necessità di conseguire obiettivi produttivi escludeva infatti ogni ragione collaterale, in un quadro più vasto anche le questioni sociali divenivano parte integrante del piano stesso, ponendo per la prima volta gli economisti di fronte alla necessità di approfondire aspetti che avevano esercitato fino ad allora un ruolo di secondaria importanza. Per tali ragioni, la pianificazione regionale, dotata di possibilità di ricerca più approfondite e di verifica locale delle ipotesi di natura economica, è stata rivalutata quale strumento adeguato all'analisi e alla correzione degli squilibri sociali.

Infine, l'esigenza di coordinamento di piani nazionali e regionali in un'ottica transnazionale rispecchiava una tendenza comune alle nazioni filosovietiche. Nell'ambito del COMECON esisteva una sezione distaccata per gli studi sulla pianificazione regionale, con il duplice scopo di incrementare le ricerche sui metodi di pianificazione e di permettere la formulazione di ipotesi di sviluppo economico a livello internazionale. Per adeguarsi alle richieste dell'organismo internazionale, i diversi paesi estereuropei sono dunque stati invitati a rivalutare la funzione della pianificazione regionale e a proporre studi e ricerche in tal senso²³.

9.5.1 La Legge quadro del 1961

Un riesame del sistema di governo del territorio alla luce delle ragioni espresse ha richiesto il sostanziale aggiornamento dei fondamenti legislativi esistenti. Nel 1958 è iniziata così l'elaborazione di un progetto di legge che ha identificato e regolamentato i rapporti tra pianificazione economica e fisica e quelli fra i piani ai differenti livelli, oltre che semplificato quelle norme attuative che si erano rivelate eccessivamente laboriose. Nel 1961, il Sejm ha approvato il testo definitivo di una legge quadro che rinviava per i dettagli a specifici

²² Il Lavoro per il primo *Piano in Prospettiva* fu iniziato per il periodo 1961-1975, e successivamente per il periodo ventennale 1961-1980. Nel 1957 era stato definito come obiettivo principale del piano in prospettiva "la definizione dei compiti, delle tendenze e delle proporzioni dello sviluppo economico nazionale con particolare riguardo alle modifiche strutturali e qualitative delle singole unità regionali".

²³ Tra le esperienze di collaborazione più interessanti si può ricordare la redazione del Piano di Coordinamento fra le regioni Industriali dell'Alta Slesia (Polonia) e del limitrofo distretto Ostrowko-Karwinski (Cecoslovacchia).

regolamenti di attuazione²⁴, e attribuiva al governo del territorio lo scopo di definire la sistemazione del suolo e dei suoi usi sulla base di un'ampia prospettiva temporale, subordinando la pianificazione nazionale e regionale alla Commissione per la Pianificazione Economica, organismo interministeriale alle dipendenze dirette del Consiglio dei Ministri, con una sede centrale a Varsavia e altre distaccate in ogni voivodato.

Su tali premesse la legge definiva gli strumenti alla base dell'intero sistema in funzione del diverso periodo di proiezione temporale²⁵ – (1) piani direttori di 25-30 anni; (2) piani in prospettiva di 15-20 anni in coincidenza con i rispettivi piani economici e (3) piani di fase, generalmente da 1 a 5 anni, coincidenti con i corrispondenti piani economici – e del livello territoriale – nazionale, regionale (voivodati o parti di essi), locale (distretti, città, villaggi etc.) e unità abitative. In relazione al grado di approfondimento nell'ambito della stessa scala, la legge prevedeva infine *piani generali* nazionali; *piani regionali generali* e *piani territoriali particolareggiati* a livello regionale; *piani generali*, *piani particolareggiati* e *piani esecutivi* locali. Delle prime tre tipologie, solamente i piani di fase e quelli in prospettiva potevano avere carattere normativo, mentre i piani direttori costituivano studi previsionali di massima. L'elaborazione dei piani nazionali e regionali era compito della già citata Commissione per la Pianificazione Economica, mentre quella dei piani locali e di singole unità abitative rientrava fra le competenze degli organi del Ministero dell'Edilizia e dell'Industria dei Materiali da Costruzione²⁶. La legge non chiariva però i dettagli della cooperazione fra i diversi livelli, rimandando all'elaborazione di regolamenti applicativi contingenti.

La legge del 1961 rappresenta l'esperienza più completa nell'ambito del governo del territorio in tutta l'Europa socialista. L'integrazione tra la pianificazione territoriale e quella economica alle diverse scale ha costituito, almeno sulla carta, un'importante innovazione, accentuando la compenetrazione tra momento economico e momento territoriale e contribuendo a creare le premesse per un dialogo fra i vari livelli territoriali²⁷. Un'ulteriore innovazione è stata la relazione fra la pianificazione regionale e quella locale: da una parte la pianificazione comunale è divenuta, attraverso i piani di attuazione, l'esecutrice materiale dei piani regionali, dall'altra, attraverso i piani direttivi elaborati dagli enti locali, i piani comunali hanno contribuito a indirizzare lo sviluppo a lungo termine delle singole unità locali.

Il Piano Economico Nazionale costituiva il documento fondamentale attraverso il quale definire gli obiettivi dello sviluppo del paese, e diveniva mezzo di coordinamento tramite il quale le singole unità regionali ricevevano direttive sulla consistenza e sulla struttura dei

²⁴ Bieganska (1966) fa notare come la legge quadro assicurasse una certa libertà d'azione nelle scelte e nei metodi, ma sottolinea come, nella redazione dei regolamenti di attuazione si siano poi incontrate numerose difficoltà soprattutto in relazione all'integrazione dei regolamenti dei vari Ministeri (Economia, Istruzione, Foreste, etc.).

²⁵ La legge prevedeva la sincronizzazione dei periodi temporali fra gli strumenti economici e territoriali, contenendo gli strumenti a breve termine quali "sottomultipli" dei corrispondenti piani in prospettiva nel tentativo di dar vita ad un disegno omogeneo nel quale i piani di fase eseguissero il disegno più ampio declinato ai vari livelli dai piani in prospettiva e direttori.

²⁶ La legge attribuisce tali competenze al Comitato per l'Edilizia, l'Urbanistica e l'Architettura, ma dal gennaio del 1964 i poteri di detto comitato venivano trasmessi al Ministero. Prima del 1960 a tali funzioni era preposto il Comitato per l'Urbanistica.

²⁷ I cambiamenti descritti hanno però appesantito il processo di pianificazione con nuove problematiche attuative, complicando i rapporti fra documenti di diversa dipendenza (ad esempio quelli regionali facenti capo agli uffici di voivodato dalla Commissione per la Pianificazione Economica e quelli locali dipendenti dal Ministero per l'Edilizia). Inoltre, l'istituzione di un organismo interministeriale direttamente legato al Consiglio dei Ministri, non solo non ha rappresentato sufficiente garanzia di autonomia nello sviluppo della politica di piano, ma ha favorito continue pressioni politiche e accentuato interferenze e conflitti.

programmi generali. Ciò avveniva attraverso il Piano Nazionale di Sistemazione Territoriale, espressione delle esigenze e delle dei vari piani regionali, elaborato direttamente dalla Commissione per la Pianificazione Economica quale documento unico costituito da un piano in prospettiva e da piani di fase. Il contenuto dei due elaborati, pur non differendo negli obiettivi, rimaneva ovviamente diverso. Il piano di fase forniva direttive precise sugli investimenti da realizzare durante il corso della propria validità, mentre il piano in prospettiva sintetizzava l'intero sistema dei piani dal punto di vista spaziale e temporale secondo un'ottica intersettoriale, aveva il duplice compito di coordinare i piani regionali nelle scelte più importanti e allo stesso tempo di esprimere esigenze e problemi regionali e sub regionali²⁸.

Durante il periodo di Gomulka è stato inoltre preparato uno strumento di particolare importanza per il governo del territorio, ossia il Piano di Espansione Economica a Lungo Termine, di fatto il primo piano economico in prospettiva polacco. Tale strumento, redatto per il periodo 1961-1980 e poi esteso fino al 1985, era suddiviso in fasi quinquennali di attuazione. Le trasformazioni previste dal piano miravano ad adeguare la struttura produttiva alle nuove esigenze qualitative, tramite l'aumento della produzione di beni di consumo, la specializzazione dell'agricoltura e il raggiungimento di standard di vita più elevati (sviluppo della politica edilizia e costruzione di infrastrutture, attrezzature sociali e servizi. Secomski 1966). Nessun documento di matrice territoriale era allegato a tale strategia economica, ma essa incorporava tre importanti principi di localizzazione, che dovevano influenzare la distribuzione sul territorio degli investimenti produttivi: la necessità di sfruttare le risorse naturali di ogni voivodato; la presenza di manodopera nelle aree dei nuovi stabilimenti in modo da evitare flussi migratori; la riduzione delle differenze fra i livelli di sviluppo delle varie regioni all'interno di "limiti economicamente ragionevoli" (Wrobel e Zawadzki 1966).

9.5.2 La pianificazione regionale e il piano nazionale di sviluppo fisico

Anche la pianificazione regionale è stata reintrodotta dalla riattivazione dei relativi uffici nel 1959. I piani regionali erano di norma elaborati per i voivodati; inoltre, sia per superare i confini amministrativi del territorio sia per svolgere analisi congiunte e coordinare gli studi su base più ampia, sono stati concepiti piani macroregionali che hanno analizzavano il territorio di più voivodati (Zaremba, 1966). Allo stesso modo, nei casi in cui si è ritenuto opportuno limitare lo studio ad aree più ristrette, si è provveduto alla redazione di piani sub regionali o microregionali. Infine, in casi particolari, i confini scelti per l'elaborazione dei piano potevano non essere coincisi con i reali confini amministrativi²⁹.

All'interno della nuova legge, il voivodato costituiva l'unità in base alla quale si articolava tutta l'organizzazione della pianificazione economica e territoriale. I diversi tipi di piani regionali ne erano l'espressione principale, mentre il piano nazionale e i piani locali potevano considerarsi una derivazione immediata, ma con caratteristiche tali da imporre a loro volta elementi che condizionavano la struttura dei piani regionali. Pur rientrando tutti nell'ambito

²⁸ Per quanto concerne il rapporto di scambio tra i piani inferiori ed il piano nazionale, le esperienze effettuate dopo l'adozione della legge denunciano alcuni limiti, poiché l'intero sistema si basava sull'ipotesi di piani economici stabili mentre al contrario questi ultimi erano estremamente variabili. Tutto il meccanismo risentiva così costantemente di tali variazioni e richiedeva continui adattamenti al di fuori delle previsioni contenute nel piano.

²⁹ ad esempio nel caso delle regioni di confine o di quei territori entro i quali la forte urbanizzazione di alcune parti aveva creato importanti scompensi socioeconomici. Tutti i casi descritti prevedevano la formazione di apposite unità territoriali non istituzionali e di comitati di delegati appositamente preposti per la gestione dei piani.

della stessa scala, i piani macroregionali, regionali e sub regionali presentavano caratteristiche diverse in termini di formulazione, contenuti, validità e attuazione. Gli elementi fondamentali di divergenza erano determinati dal diverso grado di intervento della componente economica nel corso della realizzazione dei piani e dal ruolo attribuito agli stessi quali strumenti operativi della politica di piano. Mentre i piani macroregionali e regionali costituivano sostanzialmente strumenti scientifici di ricerca, i piani sub regionali rappresentavano la concretizzazione operativa di previsioni già formulate negli altri piani. I piani regionali generali non avevano inoltre valore normativo, mentre l'approvazione dei piani territoriali particolareggiati da parte delle autorità competenti diveniva condizione sufficiente per l'attuazione degli stessi ed eventuali modifiche richiedeva un'ulteriore approvazione.

Anche i periodi di validità e di proiezione temporale considerata differivano sostanzialmente. I piani macroregionali e regionali erano solitamente piani direttori e in prospettiva, mentre gli strumenti sub regionali venivano elaborati come piani quinquennali di fase³⁰. Infine, tutti i piani venivano redatti dalla Commissione per la Pianificazione Economica, ed esulavano dal controllo diretto degli enti preposti alla pianificazione urbanistica propriamente detta. I piani macroregionali erano però di competenza diretta della Commissione Centrale, mentre i piani regionali e sub regionali erano invece redatti dagli enti periferici, ossia gli organi di pianificazione economica di voivodato.

Il piano di sviluppo fisico della Polonia poteva essere considerato alla stregua di un piano macroregionale che riassumeva in sé gli altri piani simili e nello stesso tempo traduceva in termini di localizzazione le previsioni di sviluppo del piano economico nazionale in prospettiva. A differenza del piano del 1947, tale documento non aveva valore di studio previsionale, ma si risolveva nella trasposizione in termini territoriali dei problemi definiti nel piano economico e nella precisazione degli aspetti che richiedevano uno studio unitario. Tale piano costituiva il quadro d'insieme della pianificazione regionale, permettendo di confrontare la coerenza spaziale ed economica tra voivodati contigui. La redazione del piano si basava sullo studio di particolari problematiche: (1) la distribuzione della media e grande industria; (2) la suddivisione territoriale della forza lavoro; (3) la suddivisione regionale dell'agricoltura; (4) la determinazione dello schema delle comunicazioni nazionali e delle connessioni dei traffici internazionali; (5) la distribuzione della popolazione e della rete degli insediamenti in rapporto con le infrastrutture principali; (6) l'individuazione delle principali aree ricreative e turistiche; (7) l'indicazione dei centri storici da sottoporre a restauro e delle preesistenze ambientali; (8) la determinazione della rete di distribuzione dell'energia e delle altre infrastrutture di interesse nazionale; (9) la distribuzione dei centri di approvvigionamento idrico. Il piano articolava il territorio in macroregioni seguendo il criterio di riunire entro un confine ideale quei voivodati contigui che presentavano omogeneità strutturale e socioeconomici, e richiedevano la soluzione di determinati problemi comuni di sviluppo³¹.

³⁰ I piani regionali sono stati elaborati in massima parte per il periodo 1964-1985, con fasi attuative principali negli anni 1970, 1975 e 1980. E' interessante osservare come i vincoli sui tempi di validità e di attuazione del piano non si limitassero ai piani regionali: lo stesso piano nazionale per lo sviluppo fisico copriva lo stesso orizzonte, così come i piani e gli studi a carattere settoriale (per l'approvvigionamento idrico, per la dislocazione degli investimenti di base, per la richiesta delle materie prime, etc.) e i piani predisposti in seno al COMECON.

³¹ Fra le diverse macroregioni in cui era articolato l'intero territorio polacco, di particolare interesse era, ad esempio, quella formata dai dipartimenti costieri affacciati sul mar Baltico (voivodato di Gdansk-Gdynia, Szczecin-Swinoiscie e Koszalin), caratterizzata da un'economia a carattere prevalentemente marittimo, ma anche la macroregione di Cracovia-Katowice-Opole, a forte densità industriale.

I piani territoriali particolareggiati costituivano gli strumenti attraverso i quali si fissavano le condizioni per la successiva realizzazione delle previsioni contenute nei piani regionali, ed operavano in base a una suddivisione funzionale del territorio prodotta dai piani regionali stessi analizzando le attività prevalenti delle diverse aree. I piani particolareggiati elaborati possono essere classificati in base alla diversa estensione territoriale delle singole aree e alla settorialità o meno degli strumenti. Per ciò che riguarda il primo criterio, i piani particolareggiati limitavano la propria estensione ad aree inferiori a quelle dell'intero voivodato, entro le quali fosse possibile definire progetti urbanistici esecutivi sufficientemente dettagliati e nello stesso tempo analizzare i diversi problemi dalla prospettiva dell'intera struttura territoriale. La divisione settoriale discendeva invece dall'importanza attribuita dal piano regionale alla divisione funzionale del territorio; in base alle scelte fatte per le diverse parti del voivodato venivano stabilite delle destinazioni prevalenti alla luce dei quali appunto si richiedeva lo sviluppo dei diversi piani particolareggiati per le seguenti zone³²: (1) piani di sviluppo industriale; (2) piani di sviluppo agricolo; (3) piani di sviluppo turistico; (4) piani per le aree sottosviluppate e (5) piani per le grandi agglomerazioni urbane.

I piani di sviluppo industriale, dal 1961 in mano alla Commissione per la Pianificazione Economica, erano prioritari rispetto agli altri strumenti e riguardavano sia lo studio della consistenza delle risorse minerarie e la determinazione degli investimenti previsti e il relativo coordinamento con le altre attività produttive. I piani di sviluppo turistico riguardavano la precisazione delle aree di effettivo interesse turistico, la determinazione qualitativa e quantitativa dei flussi turistici che una certa località poteva assorbire e l'organizzazione degli insediamenti recettivi (camping, alberghi, case di riposo e di cura, attrezzature, etc.). Per le aree sottosviluppate o in generale non funzionalmente qualificate, venivano redatti piani non settoriali che costituivano un ulteriore approfondimento delle analisi delle risorse naturali, della composizione sociale della popolazione e della relativa struttura produttiva, per permettere l'individuazione di potenziali tendenze di sviluppo. I piani per le grandi agglomerazioni erano redatti per le aree fortemente urbanizzate, per le quali il piano regionale prevedeva soluzioni di sviluppo unitario per il nucleo insediativo e per il relativo hinterland.

9.6 1970-1989: il periodo Gierek

Dopo la caduta di Gomulka, il nuovo governo di Gierek ha promosso ulteriori importanti modifiche nella gestione del sistema economico, svincolando le attività agricole dalla fornitura di derrate alimentari a basso costo e promuovendo una serie di politiche in favore della modernizzazione agricola e industriale. Numerosi esperimenti nella direzione di un nuovo modello di governo del territorio sono stati intrapresi tra il 1972 ed il 1975, e nel 1975 in seguito alla riforma amministrativa, il sistema ha subito una nuova alterazione radicale³³.

Il modello proposto, in maniera simile a quello precedente, si inseriva all'interno del più ampio contesto di sviluppo dell'economia a lungo termine. Il principale elemento del nuovo

³² Gli elaborati del Piano Nazionale di Sviluppo Fisico erano redatti in scala 1:500.000, quelli dei piani macro-regionali in scala 1:300.000 e i piani regionali a scala 1:200.000 o 1:100.000. Gli elaborati dei piani particolareggiati erano invece in scala 1:50.000 o 1:25.000, a seconda delle dimensioni dell'area e del carattere dello studio.

³³ Occorre sottolineare come quest'ennesima "rivoluzione" del sistema di governo del territorio polacco giungeva proprio mentre la maggior parte degli strumenti voluti dalla legge del 1961 stavano per entrare in vigore, compresi i piani locali dei circa 400 powiati, contribuendo di fatto a vanificare i risultati raggiunti nei passati quindici anni.

modello di pianificazione era il Piano Territoriale Nazionale, che per la prima volta guadagnava pari dignità rispetto agli strumenti economici e stabiliva i principi guida della politica regionale e definiva le principali tappe di attuazione nei successivi vent'anni. Più nel dettaglio, il documento definiva la futura distribuzione della popolazione, la struttura degli insediamenti, la distribuzione territoriale delle infrastrutture tecniche e dei servizi alla popolazione, la diffusione delle attività agricole e industriali su tutto il territorio nazionale, e programmava l'utilizzo delle risorse naturali³⁴. Il secondo strumento in ordine gerarchico era il piano macroregionale, introdotto come diretta conseguenza della riforma amministrativa che aveva identificato i 49 nuovi voivodati funzionali centrati su una città di medie o grandi dimensioni con prevalente specializzazione industriale, agricola o turistica, e introdotto otto macro-regioni. I piani di tali aree dovevano essere preparati dalla Commissione per la Pianificazione Nazionale in collaborazione con le autorità dei voivodati coinvolti e occuparsi delle questioni che trascendevano le ridotte dimensioni delle nuove unità. I piani di voivodato perdevano invece ogni carattere strategico, si concentravano su questioni di regolazione degli usi dei suoli e di coordinamento della fornitura locale di abitazioni e servizi trasportistici, sempre seguendo criteri di sviluppo determinati centralmente. Ogni voivodato doveva preparare un piano di sviluppo a lungo termine, basato sul piano territoriale nazionale e sul piano della macroregione alla quale il voivodato apparteneva. Il piano, in scala 1:100.000, era affiancato da strumenti riguardanti i centri urbani, le aree di particolare interesse, e tutti i territori comunali (gmina, circa 2.100 in tutta la Polonia), alla scala 1:10.000. Il piano doveva presentare inoltre la futura configurazione industriale, la localizzazione dei servizi di interesse locale, le aree verdi, la rete dei trasporti e indicare le densità edificatorie permesse nelle aree destinate ad espansione residenziale³⁵.

Il Piano Territoriale Nazionale fino al 1990 è stato impostato su una grande varietà di criteri. Alcuni decisamente vaghi - ad esempio, "la necessità di creare una configurazione ambientale che prendesse in considerazione le esigenze delle generazioni presenti e future" - ed altri più dettagliati, come la diffusione territoriale dello sviluppo tramite l'utilizzo delle risorse naturali presenti nelle varie aree del territorio nazionale, la localizzazione razionale dei nuovi insediamenti; la riduzione delle differenze inter-regionali in termini di industrializzazione, urbanizzazione, fornitura infrastrutturale e qualità della vita; favorendo lo sviluppo delle aree più arretrate. Il piano prevedeva il rafforzamento dei legami economici con le altre nazioni appartenenti al blocco socialista e una maggiore attenzione nella protezione dell'ambiente e del paesaggio (Komitet, 1974). Era opinione diffusa che gli obiettivi del piano potessero convivere nel concetto di "concentrazione policentrica moderata" degli insediamenti (Dzienkowski, 1964; Korcelli, 2005), che avrebbe dovuto costituire la base del futuro sviluppo del territorio polacco. Prevedendo che la concentrazione di popolazione e attività industriali avrebbe creato riserve di manodopera specializzata e qualificata e centri educativi di alto livello e di ricerca, stimolando l'innovazione in campo industriale e la realizzazione di attività produttive tecnologicamente avanzate, nel lungo periodo il piano identificava diverse

³⁴ Esso conteneva inoltre lo schema di tutti i maggiori progetti di investimento, ed era redatto in scala 1:1.000.000.

³⁵ La rimozione della funzione strategica eliminava qualsiasi legame fra pianificazione economica e fisica a livello di voivodato, ristabilendo il ruolo dell'autorità centrale quale arbitro unico delle questioni di localizzazione degli investimenti. D'altra parte, la riforma contribuiva anche alla diversificazione dell'attività di pianificazione a livello locale, fornendo i maggiori comuni di uffici autonomi incaricati di redigere i rispettivi piani locali e di esercitare una sorta di controllo sullo sviluppo del proprio territorio.

tipologie di agglomerazioni che avrebbero dovuto contribuire in maniera differente alla crescita del paese (figura 9.3). L'incremento demografico più rapido avrebbe dovuto interessare i centri isolati e le agglomerazioni potenziali, mentre una crescita più lenta avrebbe riguardato le agglomerazioni consolidate³⁶. Però, nonostante l'intensificazione delle attività agricole e lo sviluppo di servizi, piccole e medie imprese e attività turistiche nelle aree arretrate, il documento dichiarava che tali aree avrebbero tratto maggiori benefici da politiche volte alla crescita economica nazionale nel suo insieme piuttosto che da investimenti diretti, relegando lo sviluppo economico delle aree arretrate ad interventi che complementari allo sviluppo economico complessivo e quindi, mantenendo la localizzazione dei maggiori investimenti nei pressi delle aree urbane già sviluppate³⁷.

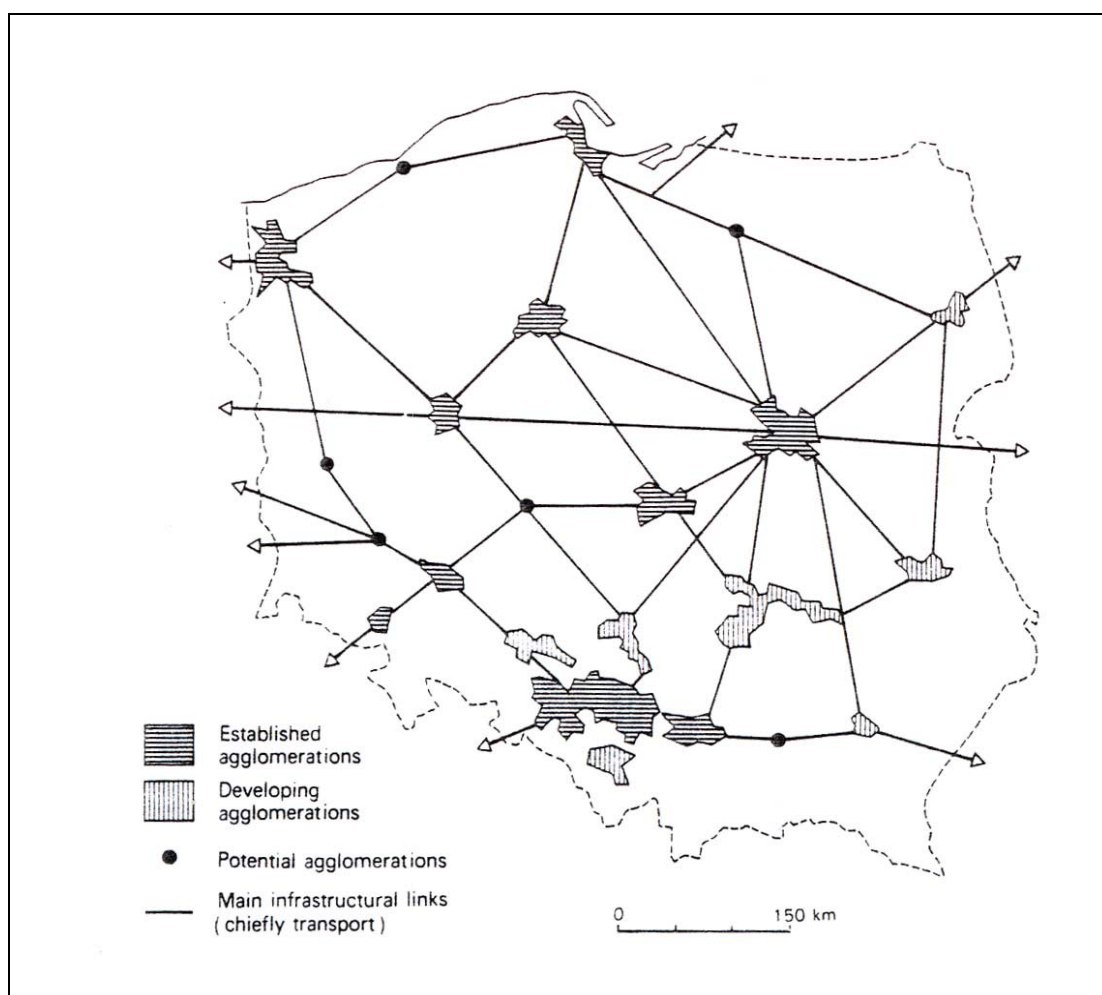


Figura 9.3: Piano Territoriale Nazionale per il 1990. (Fonte: Komitet, 1974)

Nel 1971 è stata approvata inoltre una nuova legislazione sulla protezione dei terreni agricoli che ha dotato le autorità di voivodato e gmina del potere di destinare, tramite

³⁶ In termini assoluti erano però proprio queste ultime le aree destinate ad ospitare in futuro il maggior numero di abitanti (dei 7.600.000 nuovi residenti urbani, 4.000.000 dovevano insediarsi in agglomerazioni consolidate).

³⁷ Uno dei principali sistemi previsti per lo sviluppo delle aree rurali arretrate era la inoltre la specializzazione delle attività agricole. A seguito di tale decisione, circa un terzo del territorio nazionale continuava a rimanere virtualmente escluso da attività industriali di grandi dimensioni (a causa degli effetti nocivi che gli stabilimenti industriali avrebbero potuto sui suoli agricoli), e divenne oggetto di investimenti volti alla razionalizzazione ed intensificazione della produzione agricola (Panko 1977).

operazioni di zonizzazione, tutte le aree rurali intorno ai centri abitati ad attività agricole o ricreative. Come risultato di questo nuovo insieme di leggi, più della metà delle aree rurali polacche è stata inclusa per la prima volta all'interno nell'ambito di un'attività di pianificazione territoriale, generando effetti evidenti sulla forma dei villaggi rurali. Nel 1972 il governo ha istituito inoltre un Ministero per l'Economia Locale e la Protezione Ambientale, che, dal 1975, ha iniziato a pubblicare regolarmente statistiche ufficiali riguardanti l'inquinamento. Nel 1970 sono state inoltre introdotte sanzioni pesanti per i danni causati dall'inquinamento atmosferico e, nel 1974, per l'inquinamento delle acque. Tali decreti hanno proibito la localizzazione di nuovi stabilimenti industriali nei pressi di città ed aree di elevata importanza storica o ambientale (Fullenback, 1981). Parallelamente, il Piano Territoriale Nazionale ha intrapreso la protezione di determinati bacini fluviali ove è stata vietata l'ulteriore edificazione di stabilimenti inquinanti.

9.7 Governo del territorio in Polonia prima del 1989

E' possibile distinguere una serie di periodi temporali che caratterizzano l'evoluzione del governo del territorio in Polonia fino alla fine degli anni '80. Nel periodo precedente alla seconda guerra mondiale si è assistito all'avvio disordinato e spesso episodico di studi e analisi, e alla formulazione delle prime embrionali ipotesi di assetto territoriale che avrebbero costituito poi le fondamenta dell'esperienza del dopoguerra. Dopo il 1945, l'evoluzione del di governo del territorio ha poi seguito un iter decisamente frammentario a causa dell'instabilità dello scenario economico e politico: obiettivi e strumenti finalizzati alla riorganizzazione dello stato polacco e alla ricostruzione postbellica adottati alla fine degli anni '40 sono stati alterati già all'inizio degli anni '50, tramite l'introduzione di programmi di incentivazione produttiva. Ulteriori stimoli al governo del territorio sono stati garantiti dalle riforme degli anni '60, che hanno portato alla più completa e integrata esperienza che ha avuto luogo in Europa centro orientale sotto l'influenza sovietica. La maggior parte delle innovazioni prodotte sono state emendate durante il decennio successivo, soprattutto a seguito della radicale riorganizzazione del sistema amministrativo avvenuta nel 1975.

Nonostante il forte aumento della produzione della maggior parte di beni di consumo durante gli anni '70, il governo si è infatti dovuto misurare con l'ennesima crisi economica e sociale. Il rapido declino della produzione iniziato negli anni '80 ha portato diversi impianti industriali a interrompere la produzione, dando vita ad una situazione di forte emergenza che ha costituito l'inizio della fine per il sistema di pianificazione centralizzato di matrice sovietica. Il governo, occupato nell'improbabile tentativo di porre rimedio ad una crisi economica e sociale che non accennava a rientrare, ha in breve tempo abbandonato ogni forma di pianificazione a lungo termine, a partire dagli obiettivi del Piano quinquennale 1981-1985 e delle priorità del Piano Territoriale Nazionale degli anni '70. Anche gli strumenti macroregionali e di voivodato hanno perso progressivamente importanza, quali tasselli di un sistema che andava via via riducendo il proprio ruolo in relazione alle ben più pressanti esigenze economiche a breve termine, solamente la pianificazione locale ha continuato ad esercitare il proprio ruolo di regolazione degli usi del suolo.

Il governo del territorio ha assunto così nuovamente un ruolo passivo, scavalcato dalle esigenze economiche immediate (Korcelli, 2005). Una diffusa atmosfera di disillusione e

decadenza si è appropriata in breve tempo del dibattito teorico sulla pianificazione a ridosso della metà degli anni '80, sfociando nella *Diagnosi dello stato dell'Economia spaziale in Polonia* (Kuklinski & Kolodziejewski, 1986), un documento di rara obiettività che prendeva in esame lo sviluppo territoriale della Polonia nei decenni precedenti delineandone le gravi conseguenze in termini ambientali, di sviluppo urbano, di distribuzione demografica etc. Allo stesso tempo, mentre il governo si concentrava su misure a breve termine per arginare la crisi e mantenere livelli accettabili di produttività e occupazione, la situazione di penuria generale è sfociata in una serie di sollevazioni popolari che dal mar Baltico si estendevano a tutto il paese. L'insoddisfazione economica e il crescente desiderio di indipendenza dall'Unione Sovietica ha portato, il 4 giugno 1989, all'ascesa al potere del sindacato *Solidarnosc* e alle prime elezioni parlamentari libere dopo oltre 40 anni.

9.8 La Polonia nel periodo di transizione

Con 38.626.000 abitanti (2004), la Polonia è il sesto stato UE in termini di popolazione. L'incremento demografico, decisamente elevato nel periodo 1950-1985, è diminuito alla fine degli anni '80, fino a raggiungere il segno negativo nel 1998. La riforma macroeconomica impostata nel 1989 tramite il cosiddetto Piano Belcerowicz, ha portato al raggiungimento di primi trend economici positivi già nel 1993, relativamente in anticipo rispetto alle altre nazioni di Visegrad. Verso la fine degli anni '90 la Polonia è stata interessata da un'elevata crescita economica (con una tasso di crescita del PIL oscillante fra il 5 ed il 7% annuo), che è però coincisa con la forte crescita della disoccupazione ed un bilancio fortemente negativo in termini di commercio estero. A cavallo del 2000 la crescita economica ha subito un considerevole rallentamento, per riprendere dopo l'accesso all'UE (ESPON, 2006a).

In Polonia esistono 3,3 milioni di imprese private, la maggioranza delle quali sono gestite da una sola persona o a conduzione familiare. Il settore privato contribuisce al 63,1% del PIL, e al 70,2% del totale dell'occupazione (2003). Gli investimenti stranieri, superiori rispetto alle altre nazioni di Visegrad, sono stati il principale fattore di ripresa economica, favoriti dalla capacità del mercato e dalla stabilità politica, che nel 2004 ammontavano a 73 miliardi di dollari. Il ruolo dell'agricoltura, tradizionalmente molto importante, sta diminuendo rapidamente, così come quello dell'industria manifatturiera, l'altro settore trainante dell'economia socialista³⁸. La disoccupazione presenta livelli elevati (18,2% alla fine del 2004), ma scende generalmente sotto il 10% nelle aree urbane (Szleszinski, 2006).

Il sistema degli insediamenti polacchi ha attraversato numerose fasi di crescita e declino nella sua evoluzione storica. Le variazioni spaziali della distribuzione della popolazione sono piuttosto moderate (densità media 122 ab./kmq), e la densità della rete dei centri urbani forma un gradiente crescente da sudest a nordovest. Ad ogni modo, la nazione presenta un carattere fortemente policentrico, caratterizzato dal leggero predominio della capitale Varsavia (1.690.000 abitanti, 4,4% della popolazione polacca) e da una sistema di centri urbani fortemente articolato. L'area che conta la maggior concentrazione di popolazione urbana (circa 2,5 milioni di abitanti) è la conurbazione dell'Alta Slesia, ed ha in Katowice il suo

³⁸ Nel 2002 il contributo agricolo al PIL è stato del 3,1%, quello delle industrie e del settore delle costruzioni del 29,8% e quello relativo al settore dei servizi del 67,1%. Nonostante ciò, l'occupazione in attività agricole continua ad essere elevata, e interessa il 17,3% del totale dei lavoratori.

centro principale. Cinque altre aree urbane (Lodz, Cracovia, Wroclaw, Daniza-Gdynia e Poznan) contano poco più di mezzo milione di abitanti³⁹. La struttura del sistema urbano polacco è rimasta abbastanza stabile negli ultimi decenni, e le variazioni interregionali nella distribuzione della popolazione sono stati piuttosto ridotte. Le regioni dominate da città di grandi dimensioni tendono a guadagnare popolazione nei processi di ridistribuzione della stessa. A livello sub regionale e locale i cambiamenti sono più profondi, e un discreto numero di aree della Polonia orientale e centrale, specialmente quelle caratterizzate da una prevalenza di attività rurali, sono interessate da un forte declino demografico (ESPON, 2006b).

Il problema principale dello sviluppo territoriale polacco è costituito dall'aumento delle disparità economiche e sociali a livello intra e interregionale. La competizione all'interno del nuovo sistema economico ha rivelato i punti di forza di determinate regioni, esponendo le debolezze di altre. I benefici economici hanno interessato grandi città e aree metropolitane, in particolare Varsavia, Poznan, Cracovia, l'area Danzica-Gdynia e Wroclaw, oltre ad alcuni centri minori che hanno attratto una grande fetta degli investimenti stranieri, le aree di particolare pregio turistico e le regioni situate nei pressi dei confini occidentali. Al contrario, le aree dominate dall'industria tradizionale e dall'agricoltura estensiva, in particolare il distretto dell'Alta Slesia, la città e il distretto di Lodz, ed il sud est, hanno dovuto fronteggiare numerosi problemi economici e sociali. A livello regionale, i livelli maggiori di PIL procapite sono osservabili in Mazovia, Slesia e Grande Polonia, nella Polonia occidentale, mentre la maggior parte dei voivodati orientali presenta valori sotto la media, con Lubelskie e Swietokrzyskie che fino al 2007 hanno condiviso il primato di regione più povere dell'UE.

Anche i fenomeni di polarizzazione all'interno delle diverse regioni rappresentano un problema decisamente acuto, con le città principali che tendono ad intercettare le diverse attività specializzate tradizionalmente associate con i centri di medie e piccole dimensioni, contribuendo ad elevare le differenze territoriali in termini di accessibilità ai servizi, tasso di disoccupazione e livelli di reddito. Un'ulteriore emergenza territoriale è rappresentata dalla scarsità degli investimenti nelle infrastrutture trasportistiche che perdura dall'inizio degli anni '80. Gli interventi in favore del trasporto su gomma, che hanno costituito per tutti gli anni '90 uno degli obiettivi principali delle politiche nazionali, offrono numerosi esempi di conflitto fra la dimensione economica e quella ambientale e sono stati oggetto di numerose polemiche in anni recenti⁴⁰. Infine, il recupero delle aree industriali che ospitavano i grandi kombinat socialisti costituisce un nodo fortemente problematico e tuttora irrisolto, sia in termini ambientali, per quel che riguarda la bonifica dei terreni contaminati da tali attività, sia per quel che riguarda il declino economico delle regioni che hanno in passato basato la propria economia su tali impianti produttivi.

³⁹ Su un totale di 884 città, nel 2003 soltanto 296 contavano meno di 5.000 abitanti, 182 avevano dai 5.000 ai 10.000, 185 fino a 20.000, 132 fino a 50.000, 49 da 50.000 a 100.000 e 40 centri contavano oltre 100.000 abitanti.

⁴⁰ Due casi appaiono emblematici. Il primo riguarda l'autostrada "Via Baltica", destinata a connettere le Repubbliche Baltiche con il sistema autostradale occidentale e che, passando attraverso la Polonia, contribuirebbe a migliorare l'accessibilità di diversi centri urbani nel nord est del paese, ma contemporaneamente metterebbe in serio pericolo un'area paludosa unica in Europa in fatto di flora e fauna, già proclamata parco naturale durante il periodo socialista. Un altro esempio riguarda il passaggio dell'autostrada A2 all'interno dell'area metropolitana di Varsavia, osteggiato da numerose associazioni di cittadini (ESPON 2006b).

9.9 Evoluzione della struttura di governo del territorio

9.9.1 Il governo del territorio in Polonia durante la transizione

Il modello di industrializzazione socialista aveva portato alla modernizzazione della società polacca ed elevato la produzione a livelli di molto superiori a quelli prebellici, riducendo gli squilibri regionali tramite lo sviluppo delle città di medie dimensioni e il perseguimento di politiche di decongestionamento delle aree maggiori che prevedevano la rilocalizzazione di parte delle attività produttive in regioni scarsamente industrializzate. Se il forte legame fra governo del territorio e pianificazione economica centrale costituiva uno dei principali elementi dell'attività politica della Polonia comunista, durante la seconda metà degli anni '80 e in particolar modo con le trasformazioni iniziate nel 1989, si è assistito allo smantellamento della maggior parte del quadro istituzionale socialista adibito a tale attività.

L'ottica neoliberista alla base della transizione sosteneva che il mercato avrebbe rimpiazzato il sistema di pianificazione centralizzata senza richiedere alcun intervento regolativo statale, supportando riforme di natura macroeconomica che non concedevano alcuno spazio a politiche di matrice territoriale, consentendo così il rapido inasprirsi delle disparità regionali e l'aumento della polarizzazione sociale (Weclawowicz 1996; Gorzelak 1996; Paul 1995). Proprio la concentrazione territoriale di problemi socioeconomici ha portato a primi embrionali interventi di politica territoriale a livello nazionale, sotto forma di una serie di iniziative ad hoc in risposta alle situazioni di crisi proprie delle determinate aree. Intanto, parallelamente all'assenza di strumenti e politiche d'area vasta e alla formazione delle prime risposte nazionali ai crescenti squilibri regionali, al livello locale la necessità di continuare a regolare l'uso del suolo e i processi di edificazione portava all'estensione, fino al 1995, della validità degli strumenti pensati durante il periodo socialista.

L'attività di governo del territorio in Polonia è stata progressivamente ridefinita durante tutti gli anni '90 e 2000 in seguito a numerose riforme. Tali modifiche sono avvenute in seguito alla pressione di diverse forze esterne (l'influenza dell'UE e delle istituzioni monetarie internazionali, il variare delle condizioni macroeconomiche etc.) e interne al contesto nazionale (emergere di squilibri socioeconomici e territoriali, situazione ambientale, etc.), che sono andate a incidere sulle necessità operative e hanno richiesto successive modifiche amministrative e legislative, contribuendo così a consolidare il nuovo quadro del governo del territorio. Nel 1995 una prima riforma ha consolidato nuovamente l'attività di governo del territorio a scala nazionale, con gli studi preliminari per il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale. Il ruolo delle regioni, intanto, in ombra durante la prima metà degli anni '90, grazie all'influenza dell'UE ha riguadagnato progressivamente importanza. La riforma amministrativa del 1999, l'introduzione del governo regionale, l'istituzione delle zone speciali economiche e la partecipazione ai programmi comunitari, hanno provveduto a creare un solido terreno per legittimare l'importanza del governo del territorio a tutti i livelli, e in particolare nel quadro della politica socioeconomica nazionale. Tale approccio, però, manca ancora di un coordinamento adeguato, e molto spesso i vari aspetti delle politiche territoriali sono trattati in maniera settoriale da diversi dipartimenti governativi. L'istituzione del Ministero per lo Sviluppo Regionale nel 2005 ha portato ad un maggior coordinamento territoriale delle politiche, ed un ulteriore passo avanti potrebbe avvenire grazie al Piano di Sviluppo Nazionale 2007-2013.

9.9.2 Tipologia di governo e riforma amministrativa

L'attuale Repubblica Polacca è una democrazia parlamentare, la cui Costituzione è datata 2 aprile 1997. Il Presidente della Repubblica viene eletto a suffragio diretto, così come il parlamento di due camere (Zgromadzenie Narodowe), a cui compete la funzione legislativa e il controllo politico sul governo. La struttura del governo è centrata sul Consiglio dei Ministri, che ha potere esecutivo ed è nominato dal presidente conformemente alle proposte del Primo Ministro, solitamente fra i membri della coalizione di maggioranza.

Dalla riforma del 1975 fino al 1999, il sistema di amministrazione del territorio polacco è stato diviso in due livelli e composto da 49 regioni (voivodati) e circa 2450 municipalità (gminy) (Strong e al. 1996). L'atto sull'autogoverno locale del 1990 ha costituito la prima svolta nell'organizzazione della gestione amministrativa del paese, garantendo completa autonomia alle municipalità e delegando loro determinati diritti e responsabilità – ad es. la raccolta di imposte locali e la gestione autonoma delle risorse finanziarie (Grochowski 1997; Regulska 1997). Con tale riforma le municipalità sono diventate entità legali autonome dotate di un Consiglio eletto democraticamente, e rappresentano gli interessi delle comunità locali e non più quelli dell'amministrazione centrale come avveniva in passato. Le regioni invece, fino al 1999 sono esistite solamente sotto forma di rappresentanze subordinate al governo centrale. Parallelamente alla struttura di voivodato esistevano le assemblee di voivodato, consistenti in gruppi di rappresentanti delle municipalità e dotate di potere consultivo.

A partire dalla seconda metà degli anni '90, il governo polacco ha elaborato diverse proposte di riforma amministrativa, su pressione dell'UE e con l'obiettivo principale di ridurre il numero delle regioni (ESPON, 2006a). La proposta definitiva, approvata dal parlamento nell'estate del 1998, ed entrata in vigore nel 1999, ha portato alla creazione di 16 nuove regioni dotate di relativa autonomia nel promuovere azioni di sviluppo regionale autonome all'interno di un quadro nazionale più ampio. La riforma ha inoltre reintrodotta il livello dei powiat, producendo una divisione amministrativa a tre livelli simile a quello che esisteva prima della riforma del 1975 (22 voivodati, 350 powiaty e 4700 gromady) (Figura 9.4).

Dalla riforma dell'amministrazione pubblica del primo gennaio del 1999, la Polonia è divisa in 16 voivodati che ospitano sia l'amministrazione statale, rappresentata dal Voivod e dall'ufficio di voivodato, sia una unità di autogoverno, il Sejmik di voivodato, direttamente eletto e retto dal Governatore. Il ruolo del Voivod è di assicurare la cooperazione fra amministrazione centrale e regionale e gli Uffici di voivodato sono divisi in dipartimenti che variano da voivodato a voivodato. La principale istituzione di autogoverno è invece l'Ufficio del Governatore, responsabile per la politica di sviluppo regionale, l'acquisizione delle risorse finanziarie, la protezione ambientale, il supporto alle attività culturali e al turismo. Il Sejmik di Voivodato, eletto ogni quattro anni, è un organismo di controllo e decisione che si occupa di elaborare e applicare le leggi locali e di approvare le strategie di sviluppo e il bilancio.

Nel 2003 esistevano 314 powiat e 65 powiat-città, cioè coincidenti con il territorio di una sola municipalità. Le competenze dei powiat variano dall'educazione secondaria alla salute pubblica e comprendono inoltre la lotta alla disoccupazione, la manutenzione delle strade, la registrazione dei veicoli, l'organizzazione delle istituzioni culturali, etc.

A partire dal 1990 la principale unità territoriale locale è la gmina. Esistono 2.489 gminy, divise in 316 municipalità urbane (i cui confini coincidono con quelli di un solo comune, 1.609 municipalità rurali (il cui territorio è la somma dei territori di vari villaggi, con

l'amministrazione localizzata in uno di essi), e 564 municipalità urbano-rurali (i cui confini coincidono con quelli di una città principale più quelli di diversi villaggi limitrofi). I governi municipali sono responsabili della pianificazione territoriale e della protezione ambientale. Le gminy rurali sono divise in unità minori (sołectwo), mentre quelle urbane sono tipicamente divise in distretti. Entrambi questi sotto-livelli performano alcune funzioni amministrative e possono essere considerate come un ulteriore livello territoriale. Esiste poi un livello puramente statistico, composto da unità chiamate "sottoregioni" (aggregati di powiaty).

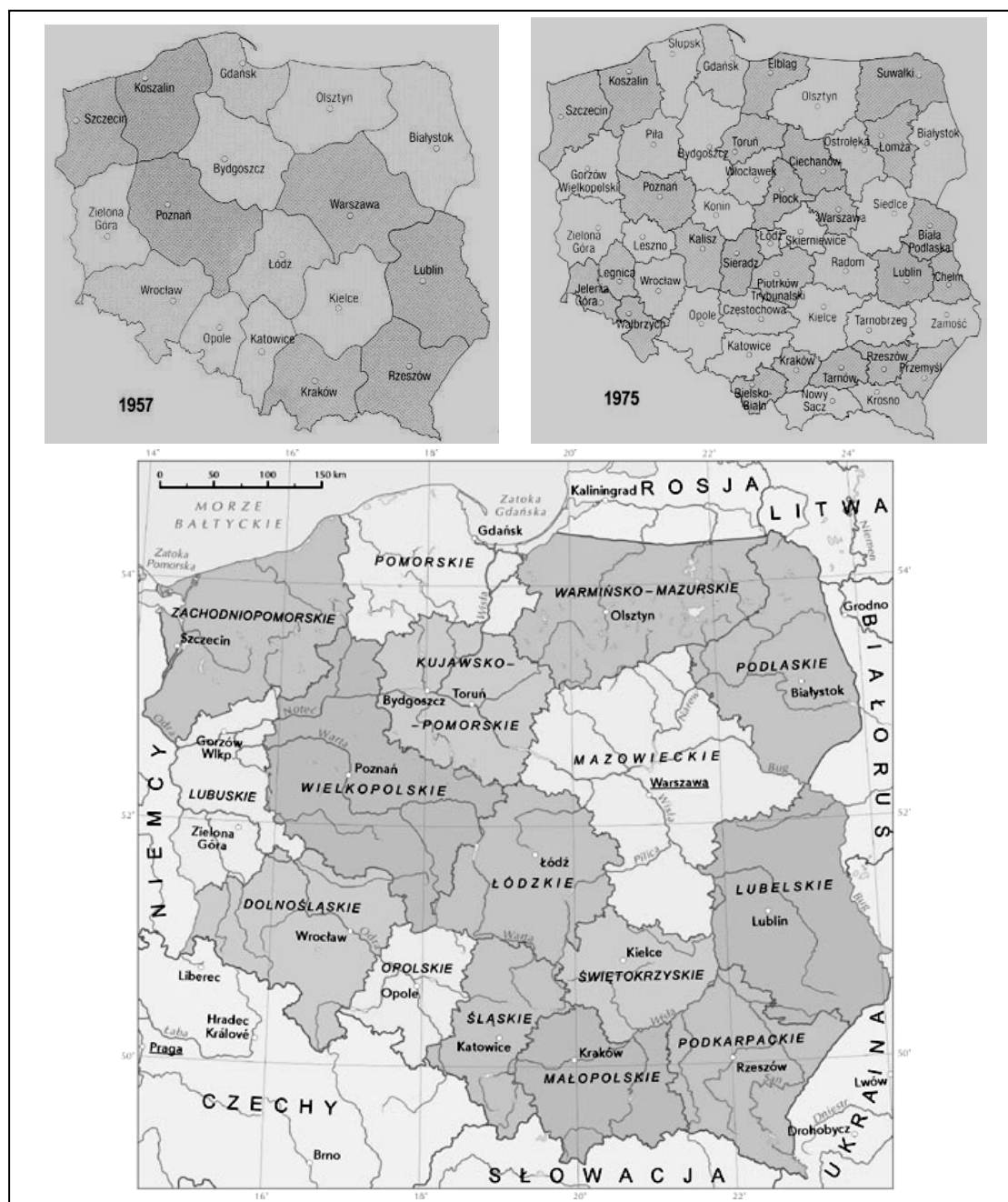


Figura 9.4: Divisione amministrativa della Polonia 1957-75; 1979-1999; 1999-oggi. (Fonte: <http://freepages.genealogy.rootsweb.ancestry.com/~gnatowski/Poland/voivods.html>)

La situazione di Varsavia merita particolare attenzione. All'inizio degli anni '90 la capitale era costituita dall'associazione di sette municipalità, ed il Consiglio cittadino da rappresentanti di ognuna di esse. Una nuova divisione amministrativa introdotta nel 1994 ha creato un singolo centro municipale che ha riunito il distretto centrale e le parti più prossime dei distretti esterni, dividendo il restante territorio sotto la responsabilità di dieci municipalità autonome. La città centrale e le municipalità formano l'Unione di Varsavia (1,7 milioni di abitanti). I Consigli delle municipalità e quello dell'Unione sono eletti direttamente e il sindaco di Varsavia ricopre è anche sindaco dell'Unione. L'Unione supervisiona e coordina lo sviluppo dell'area metropolitana e gli investimenti infrastrutturali ed è in possesso di strumenti di equalizzazione delle entrate delle singole municipalità (Suraszka, 1996). Le finanze dell'Unione sono indipendenti da quelle delle municipalità, e derivano da una percentuale delle tasse pagate dai cittadini.

9.9.3 Evoluzione Legislativa

Nonostante la cessazione dei presupposti che ne erano alla base, l'Atto sulla pianificazione fisica del 1961, l'atto sulla Pianificazione territoriale del 1984 e le varie leggi sull'edificazione e sulla protezione dell'ambiente hanno continuato a costituire le basi legali del sistema di governo del territorio durante la prima metà degli anni '90 (Sykora, 1999), concedendo alle municipalità di continuare a svolgere le pratiche quotidiane di regolazione degli usi del suolo. A partire dal 1990, il Sejm ha approvato una serie di riforme legislative che hanno portato ad una progressiva riforma dell'attività di governo del territorio in Polonia, fino all'approvazione del nuovo Atto sulla pianificazione e sullo sviluppo territoriale nel 2003:

- 8 Mar 1990, Atto sul'autogoverno territoriale. *Dziennik Ustaw*, (1990)16-95
- 28 Set 1991, Legge su foreste e aree boschive. *Dziennik Ustaw*, (1991)101-444
- 4 Feb 1994, Legge geologica e mineraria. *Dziennik Ustaw*, (1994)27-96
- 7 Lug 1994, Legge sulle costruzioni. *Dziennik Ustaw*, (1994)89-414
- 7 Lug 1994, Atto sulla pianificazione fisica (1994)
- 3 Feb 1995, Legge sulla protezione delle aree agricole, *Dziennik Ustaw*, (1995)16-78
- 5 Giu 1998, Atto sull'autogoverno dei powiaty. *Dziennik Ustaw*, (1998)91-578
- 5 Giu 1998, Atto sull'autogoverno dei voivodati. *Dziennik Ustaw*, (1998) 91-576
- 26 Nov 1998, Atto sulle finanze pubbliche. *Dziennik Ustaw*, (1998)155-1014
- 27 Apr 2001, Legge sulla protezione ambientale. *Dziennik Ustaw*, (2001)62-627
- 18 Lug 2001, Legge sull'acqua. *Dziennik Ustaw*, (2001)115-1229
- 15 Mar 2002, Legge sulla Costituzione di Varsavia. *Dziennik Ustaw*, (2002)41-361
- 27 Mar 2003, Atto sulla pianificazione e sullo sviluppo territoriale, *Dziennik Ustaw*, (2003)80-717
- 16 Aprile 2004, Legge sulla protezione della natura. *Dziennik Ustaw*, (2004)92-880

Attualmente l'elaborazione delle regole alla base degli interventi di pianificazione fisica e gli interventi edilizi sono sotto la responsabilità del ministero delle Costruzioni, che si occupa anche di ulteriori regolamenti riguardanti la gestione dei processi di sviluppo a livello locale. Un nuovo codice delle costruzioni è stato adottato dal parlamento nel 1994, insieme ad un nuovo Atto sulla pianificazione fisica che definiva due livelli base di governo del territorio –

lo stato e le municipalità – ed è rimasto in vigore fino all’approvazione della legge del 2003 (ma era stato emendato nel 1999 con l’introduzione della nuova divisione amministrativa).

A seguito dell’Act on Spatial Planning and Spatial Development del 2003 il governo del territorio in Polonia è una competenza condivisa fra tre differenti livelli territoriali: nazionale, regionale e comunale. Al livello nazionale vengono preparati il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale, il Piano di Sviluppo Nazionale, i Programmi Operativi Settoriali, la Strategia Nazionale di Sviluppo Regionale e report periodici sullo stato dello sviluppo territoriale della nazione. Ogni voivodato è responsabile per la redazione della Strategia di Sviluppo, del piano di sviluppo spaziale e dei Programmi operativi del voivodato, oltre che della contrattazione alla base dei Contratti Regionali e di Report sullo stato dello sviluppo spaziale delle regioni. Le municipalità si occupano della preparazione della Strategia di Sviluppo Locale, dello Studio sulle condizioni e le direzioni dello sviluppo spaziale della municipalità e del Piano Locale di Sviluppo Spaziale.

9.10 La dimensione internazionale del governo del territorio

Dopo la fine del periodo socialista e la simultanea scomparsa delle relazioni interne alla struttura di cooperazione economica del COMECON, le relazioni internazionali della Polonia hanno subito un brusco riorientamento caratterizzato dalla drastica riduzione dei contatti con l’ex area di influenza sovietica (fatta eccezione, in parte, per le relazioni con le altre tre nazioni di Visegrad), e dall’esponentiale aumento di quelli con le nazioni occidentali, in prevalenza gli Stati Uniti e i paesi dell’UE 15 (Szleszynsky, 2006).

Per quel che riguarda la partecipazione a programmi internazionali di cooperazione, la Polonia ha partecipato a diversi progetti all’interno delle iniziative comunitarie INTERREG II e III, sempre sotto la supervisione del Ministero delle infrastrutture. Non essendo eleggibile ai fondi strutturali, la Polonia ha partecipato ai programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tramite fondi afferenti al programma di preadesione Phare CBC fino al 2004, anno in cui, con l’effettiva adesione all’UE, ha guadagnato il diritto di partecipare alla politica strutturale. All’interno di INTERREG II, la nazione polacca ha preso parte a programmi di cooperazione transfrontaliera dello strand A per quel che concerne le sue nazioni confinanti con la Germania (Zachodnio-Pomorskie, Lubuskie, Dolnoslaskie) e, a partire dal 1997, ai programmi CADSES e Baltic Sea Area, all’interno dello strand C. Per quel che riguarda invece INTERREG III, la Polonia ha aderito a tutti e tre i filoni del programma: ad Interreg III A ha partecipato con 7 programmi di cooperazione transfrontaliera (di cui 3 con territori tedeschi, uno con la repubblica Ceca, uno con la Slovacchia, e due con nazioni esterne all’UE: Bielorussia/Ucraina e Russia); ad Interreg III B con il proseguo delle iniziative CADSES e Baltic Sea Region; ad Interreg III C nell’area “Est” (Ciok, 2006).

E’ interessante notare come i documenti che si sono occupati di collocare la Polonia all’interno di “visioni transnazionali”, durante gli anni ‘90, abbiano costantemente attribuito alla nazione una posizione “modale” di connessione fra est e ovest all’interno della situazione geopolitica generatasi dopo il crollo della cortina di ferro (Szul, 2006; ESPON, 2006a), e di come questo si sia riflesso fortemente nel processo di elaborazione del Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST) approvato nel 2001 (Komorniczki, 2006). Più recentemente invece, con l’avvicinarsi e il successivo ottenimento della membership comunitaria, tale idea è

stata progressivamente contestata e di fatto rimpiazzata dal concetto di periferialità, prospettiva adottata anche dal documento di revisione del CNST (ESPON, 2006a). Tale interpretazione ha portato scienziati e pianificatori polacchi a dirigere l'attenzione su progetti di cooperazione internazionale (Baltic-Sea, Cadses), e su possibili approcci finalizzati al rafforzamento delle potenzialità nazionali (ad esempio tramite una concentrazione delle risorse sulle maggiori aree metropolitane che possono costituire potenziali Euro-Poli). La Polonia partecipa inoltre al programma ESPON dal 2004 (e in maniera non ufficiale dal 2002), e da allora gli istituti polacchi hanno collaborato a 10 progetti (ESPON, 2006c).

9.11 Politiche nazionali

All'inizio degli anni '90, in un clima fortemente influenzato dalla riforma macroeconomica, il governo polacco ha raramente intrapreso politiche di tipo territoriale. Gli interventi promossi sono per lo più coincisi con successive risposte da parte dello stato alle pressioni dei sindacati dei lavoratori in favore di quelle regioni in forte declino economico e occupazionale a causa degli effetti negativi della ristrutturazione economica. Le misure adottate hanno spaziato dagli interventi infrastrutturali ai sussidi economici alle imprese in crisi produttiva, soprattutto nelle regioni la cui economia era dominata dai *kombinat* socialisti. Durante i primi anni di transizione (1991-1993) tale politica ha però beneficiato di somme irrisorie, pari appena allo 0,2% della spesa del governo centrale (Gorzela, 1996). Durante tale periodo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato responsabile di quello che probabilmente costituisce il più sviluppato concetto di politica regionale dei primi anni di transizione, promuovendo interventi a favore dell'occupazione in collaborazione con il Ministero delle Finanze, in aree ad elevata disoccupazione strutturale opportunamente delimitate⁴¹ (Sykora, 1999). La politica regionale si è però basata su approcci reattivi per tutti i primi anni '90, senza formulare alcuna strategia comprensiva di sviluppo a lungo termine.

Dalla seconda metà degli anni '90, un'importante input in direzione della formulazione di una nuova generazione di politiche regionali è derivato dall'evoluzione dei negoziati associativi con l'UE. La partecipazione ai programmi di preadesione ISPA, SAPARD e in particolar modo PHARE ha garantito il necessario supporto finanziario e di know-how per intraprendere un discreto numero di interventi territoriali. Oltre all'impatto territoriale sulle aree localizzate al confine con la Germania e sui territori affetti da gravi deficienze strutturali, i programmi di preadesione hanno contribuito a promuovere a livello nazionale un nuovo approccio alle politiche regionali, basato principalmente su priorità Comunitarie quali competitività e crescita economica, coesione, sviluppo sostenibile (ESPON 2006a).

9.11.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

In Polonia, la più importante agenzia incaricata per la formulazione per l'implementazione di politiche regionali è stata, fino al 2005, il Dipartimento della Pianificazione Fisica e a

⁴¹ Nel 1993 tali aree includevano 412 municipalità (pari a circa il 15% della popolazione e al 20% dei disoccupati). Negli anni successivi, gli interventi hanno incluso tutte le altre aree i cui problemi occupazionali si sono acuiti negli anni '90. Le misure adottate hanno compreso opere infrastrutturali, sgravi fiscali per particolari categorie di imprese, l'esenzione completa dalle tasse sul reddito e sui salari per le compagnie impieganti forza lavoro reclutata tramite gli Uffici per l'Occupazione, l'agevolazione delle compagnie con capitali stranieri, il finanziamento diretto da parte del Fondo per il Lavoro per tutte le imprese attive nella lotta alla disoccupazione etc. (Gorzela, 1996).

Lungo Termine dell'Ufficio Centrale per la Pianificazione, incaricato di formulare prospettive economiche e territoriali per tutto il territorio nazionale, e di stabilire il quadro nazionale di politica regionale (Gorzalak, 1996). Dal 2005 tale agenzia è passata sotto la supervisione del neonato Ministero per lo Sviluppo Regionale (ESPON, 2006b).

Il Centro Governativo di Studi Strategici (CGSS), istituzione direttamente subordinata al Primo Ministro, nel periodo 1995-1998 è stato responsabile, con il supporto dell'Accademia della Scienza Polacca, dell'elaborazione del Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale approvato nel 2001, documento con valore legale limitato, vincolante soltanto per le istituzioni del governo centrale che promuovono politiche e programmi con obiettivi specifici esplicitamente legati allo sviluppo regionale. Il Ministero delle Infrastrutture era responsabile della supervisione della coerenza fra piani di voivodato con il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST), coordinava e supervisionava i programmi di cooperazione internazionale, preparava rapporti periodici circa i trend di sviluppo spaziale a livello nazionale. Anche tali responsabilità sono state assunte dal Ministero per lo Sviluppo Regionale nel 2005. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali continua a promuovere interventi regionali e locali finalizzati alla riduzione del tasso di disoccupazione. Infine, le regole per la pianificazione fisica e gli interventi edilizi cadono sotto la responsabilità del Ministero delle Costruzioni, che si occupa anche di ulteriori regolamenti riguardanti la gestione dei processi di sviluppo a livello locale⁴².

All'interno del sistema di finanze pubbliche la fonte principale di introiti delle casse statali è la raccolta delle tasse. Nel 2003 queste hanno costituito l'88,8% del budget totale (62,7% in tasse dirette e 26,2% in tasse sul reddito). Ulteriori entrate sono costituite dai profitti della banca nazionale (3,1%), da entrate doganali (2,5%) e da interessi sui capitali posseduti (4,3%).

9.11.2 Obiettivi perseguiti

Gli obiettivi perseguiti dal governo polacco durante i primi anni '90 derivano direttamente dall'approccio neoliberista alla conduzione della riforma macroeconomica. La negazione di una qualsiasi forma di intervento pubblico ha portato alla promozione di politiche regionali frammentarie e scarsamente finanziate, basate essenzialmente su approcci reattivi e finalizzate alla risoluzione di specifiche emergenze territoriali. Successivamente, l'intensificarsi dei contatti con l'UE dopo la metà degli anni '90 ha favorito la riscoperta del governo del territorio a livello nazionale e la preparazione di strategie ispirate a obiettivi comunitari e dei documenti necessari alla gestione degli strumenti di preadesione.

Per quel che riguarda la prima parte della transizione, è difficile valutare se gli obiettivi e le direzioni dei programmi e dell'organizzazione del sistema nazionale muovessero in direzione dei principi promossi tramite i documenti comunitari, in quanto il periodo

⁴² Diversi altri programmi e strategie settoriali con impatto sullo sviluppo territoriale sono promosse dai seguenti ministeri: Ministero dell'Economia e del Lavoro (Programma di Promozione Economica della Polonia fino al 2005; Polish Charter for Accession); Ministero delle Infrastrutture (Strategia di sviluppo delle infrastrutture trasportistiche per gli anni 2004-2006 e successivi; Strategia per lo Sviluppo dei trasporti per il periodo 2007-2013); Ministero delle politiche sociali (Politica Sociale Nazionale per gli anni 2007-2013; Strategia Nazionale per l'integrazione sociale della Polonia; Piano d'azione nazionale per l'integrazione sociale); Ministero dell'agricoltura e dello sviluppo rurale (Piano di sviluppo delle aree rurali; Strategia di sviluppo delle aree rurali e dell'agricoltura); Ministero dell'ambiente (Programma a lungo termine "Ambiente e Salute"; Politica Ecologica nazionale; Strategia per uno sviluppo sostenibile della Polonia fino al 2050; Programma di protezione ambientale).

precedente all'elaborazione del CNST è stato caratterizzato dall'eccessiva concentrazione per numero ed entità, di riforme strutturali e dall'assenza di strumenti territoriali comprensivi (Gorzela 2001). E' invece possibile trovare diversi parallelismi fra obiettivi perseguiti dalla fine degli anni '90 e il contenuto dei principali documenti Comunitari, in particolar modo i principi alla base dello SSSE. Nonostante la Polonia non abbia partecipato ai lavori preparatori del documento, è infatti possibile notare una sostanziale uniformità di obiettivi territoriali fra quest'ultimo ed i principali documenti nazionali prodotti in Polonia in anni recenti (su tutti il CNST e i Piani di Sviluppo Nazionale - PSN 2004-2006 e 2007-2013, ESPON 2006a). Tale coerenza è motivata dal fatto che, nonostante la mancata partecipazione al processo SSSE, scienziati e pianificatori polacchi hanno in passato contribuito in maniera sostanziale allo sviluppo di alcuni dei concetti chiave della dimensione discorsiva dello European spatial planning che hanno influenzato i contenuti nel documento, diffusi e poi consolidati all'interno della comunità epistemica sulla cui produzione concettuale si fonda l'attività di policy making nazionale⁴³. E' interessante notare come, in particolare in relazione ai concetti di policentrismo e partnership urbano-rurale, già nel 1964 Kazimierz Dzienkowski, riconosciuto pianificatore e geografo polacco, avesse pubblicato un articolo dal titolo "Urbanizzazione nella Polonia contemporanea", coniando il concetto di "network urbano bilanciato"⁴⁴ (Dzienkowski, 1964; ESPON, 2006a), concetto poi elaborato in termini di *concentrazione policentrica moderata* dal Piano Nazionale di Sviluppo Territoriale del 1974 e adottato quale dottrina ufficiale della pianificazione degli anni '70.

E' dunque possibile identificare una progressiva adozione delle tematiche comunitarie all'interno dei documenti territoriali a livello nazionale. Lo *sviluppo policentrico del sistema urbano e l'evoluzione delle relazioni urbano-rurali*, fra i principali obiettivi dello SSSE, sono infatti più o meno esplicitamente recepiti dai documenti territoriali polacchi, e contribuiscono ad una applicazione pratica della filosofia dell'ESDP. Anche la *parità di accesso a infrastrutture e conoscenza* è recepita in maniera esplicita in tutti i documenti ufficiali recenti, anche se si possono notare alcune differenze tra l'approccio ESDP ed i contenuti di questi ultimi. La *cauta gestione del patrimonio culturale e ambientale* è presente nella maggior parte dei documenti territoriali ufficiali, che in alcuni casi operano un'elaborazione più dettagliata di tale obiettivo, tramite l'ulteriore suddivisione e distinzione fra i diversi tipi di aree protette in termini di regolamenti e prescrizioni. L'approccio generale al governo del territorio promosso dallo SSSE caratterizza anche i documenti più recenti, quali la proposta di rivisitazione del CNST e il PSN 2007-2013. Le politiche promosse dai due documenti sono concepite in maniera fortemente integrata sia orizzontalmente sia verticalmente, nel tentativo di ridurre la settorialità delle politiche e di limitarne i conflitti⁴⁵ (ESPON 2006b).

⁴³ In tal senso, è interessante sottolineare come in Polonia – e nelle altre nazioni di Visegrad – l'Accademia delle Scienze polacca giochi un ruolo fondamentale nell'attività di policy-making, fornendo una costante attività di consulenza alle agenzie istituzionali deputate alla preparazione degli strumenti di governo del territorio.

⁴⁴ L'articolo veniva citato dalla letteratura nazionale ed internazionale e ristampato in numerose pubblicazioni scientifiche, tra cui "Geographical perspectives on urban systems, eds. di B. J. L. Berry and F. Horton (Prentice – Hall, Englewood Cliffs, 1972), fornendo così un importante stimolo al dibattito internazionale. Diversi autori sostengono dunque che il concetto di sistema urbano policentrico abbia fra i propri cromosomi l'eredità genetica di un concetto sviluppato in Polonia circa 25 anni prima della sua effettiva introduzione nell'ESDP (ESPON, 2006a).

⁴⁵ Nonostante ciò, i documenti programmatici relativi ad alcuni settori, ad esempio agricoltura e energia, prevedono ancora un approccio fortemente autonomo anche per il periodo 2007-2013.

In generale è interessante notare come lo SSSE abbia generato un mix di reazioni contrastanti nel contesto polacco. Da un lato, la pubblicazione di un documento europeo ufficiale, seppur non vincolante, ha contribuito a promuovere l'integrazione spaziale degli interessi settoriali. Inoltre, se il documento non ha portato a particolari novità in termini di idee e concetti territoriali, ha invece prodotto sostanziali innovazioni in termini di metodologie e procedure di gestione dello sviluppo territoriale (integrazione verticale e orizzontale, cooperazione internazionale, etc.). Ad oggi, l'opinione condivisa è che la fine del processo di elaborazione dell'ESDP a ben 5 anni prima della conclusione formale dell'allargamento, fa sì che tale documento sia considerato inattuale, soprattutto in relazione a nazioni non coinvolte nella sua redazione (ESPON, 2006a).

L'effettiva adesione all'UE e la partecipazione al cosiddetto Processo di Rotterdam culminato con la pubblicazione della Territorial Agenda (MUDTCED, 2007), lascia supporre che i futuri documenti di orientamento territoriale prodotti dal Ministero dello Sviluppo regionale terranno in considerazione idee e concetti maturati a livello comunitario, e il PSN 2007-2013 sembra già muovere alcuni primi passi in tale direzione (COMMIN, 2007). Il processo di elaborazione del PSN 2007-2013, ossia la strategia nazionale relativa al periodo di programmazione UE, ha infatti compiuto diversi sforzi per integrare obiettivi e priorità promossi dai documenti strategici Europei, fra cui l'ESDP. Come sottolineano Szlachta e Zaleski nel rapporto di valutazione dello stesso (2005: 81, traduzione), "le priorità e le opzioni politiche promosse dall'ESDP e dal terzo rapporto sulla Coesione sono state recepite dal PSN 2007-2013, portando ad un alto grado di convergenza fra questi documenti".

Tre delle dieci priorità elencate dal documento richiamano esplicitamente obiettivi spaziali – conoscenza e educazione, mobilità territoriale della popolazione e gestione del territorio – con azioni che includono, tra l'altro, salvaguardia e miglioramento dell'ambiente naturale, sviluppo di moderne reti trasportistiche e loro integrazione, sviluppo infrastrutturale delle aree urbane e rurali, supporto di sviluppo tecnologico e innovazione nelle diverse regioni e particolare attenzione alle aree in declino. Più nello specifico, il PSN 2007-2013 enfatizza la necessità di "migliorare la competitività delle regioni polacche all'interno dell'UE attraverso investimenti nella ricerca scientifica, nello sviluppo tecnologico, nello sviluppo di capitale umano, tramite lo sviluppo di centri principali di crescita e di canali di diffusione della crescita, con la promozione di una mentalità orientata al futuro e tramite una gestione efficace e coordinata dei processi di sviluppo territoriale". Il PSN afferma inoltre che le strategie di sviluppo delle diverse regioni devono tener conto delle proprie potenzialità endogene, garantendo la promozione di uno sviluppo interregionale specializzato e diversificato che contribuisca a promuovere le potenzialità socioeconomiche nazionali (GIPPSN, 2005). Anche la gestione prudente delle risorse naturali (fra cui il razionale utilizzo dei suoli), secondo il documento richiede un approccio politico differente da regione a regione. Strumenti finalizzati alla protezione della natura devono stimolare la crescita economica e, allo stesso tempo, contribuire al raggiungimento di eguali chance di sviluppo per le diverse regioni. Il documento afferma che "la natura dei processi di sviluppo richiede il coordinamento di diverse misure da intraprendere ai diversi livelli territoriali, al fine di raggiungere una coesione economica, sociale e territoriale – uno stato di equilibrio dinamico che esclude la marginalizzazione delle aree regionali svantaggiate" (GIPPSN, 2005: 42-43, traduzione).

Per quel che riguarda gli obiettivi dai documenti nazionali, è importante sottolineare come la necessità di ottenere il supporto finanziario dell'UE ne abbia molto spesso condizionato la definizione, fenomeno evidente specialmente per quel che riguarda il CNST e il PSN 2004-2006 (Grosse, 2005; Korcelli, 2005). Il PNS 2007-2013 compie invece un timido tentativo emanciparsi dell'egemonia del discorso europeo e di integrare alle priorità comunitarie obiettivi peculiari del contesto domestico – relativi alla particolare condizione delle aree rurali e rete del trasporto su gomma, oltre che alla riduzione degli squilibri intraregionali).

Infine, un'altra importante direzione verso cui muove il PNS 2007-2013 è la “Costruzione del Capitale Sociale”, definito come “la somma della fiducia sociale nelle istituzioni dello stato, la fiducia reciproca tra le istituzioni pubbliche e il miglioramento della formula di partecipazione alla creazione e al funzionamento delle istituzioni della vita civile” (GIPPSN, 2005:39-46, traduzione). La realizzazione di tale obiettivo, si basa su cinque azioni specifiche finalizzate alla promozione di un nuovo approccio di governance derivato esplicitamente dal Libro Bianco sulla Governance Europea (CEC, 2001):

- Attivazione e mobilitazione di partner locali, regionali e nazionali tramite l'applicazione del principio della sussidiarietà, includendo, in particolare, l'introduzione ed il finanziamento di programmi finalizzati alla costruzione di identità locale con il contributo di organizzazioni non governative e partenariati locali.
- Costruzione di partenariati pubblico-sociali, in particolare la costruzione di relazioni di partnership tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni non governative nella realizzazione di obiettivi pubblici.
- Supporto delle istituzioni della società civile, in particolare, il supporto diretto a organizzazioni non governative e meccanismi istituzionali di ispezione sociale tramite i quali fornire servizi di carattere pubblico.
- Supporto alla formazione delle attitudini civili attraverso una continua educazione dei cittadini, la promozione di attività a favore della società, l'accesso alle informazioni sui diritti dei cittadini e il supporto di iniziative civili locali.
- Rafforzamento della partecipazione sociale. Promozione di meccanismi di consultazione pubblica e dei principi del governo aperto.

Un esempio che dimostra una prima applicazione della nuova tendenza è il processo di consultazione per la prima bozza del PSN 2007-2013, terminato a metà aprile 2005, che aveva l'obiettivo di “aprire” al più alto numero di soggetti possibile le proposte contenute nel piano e i modi relativi alla loro implementazione.

9.11.3 Politiche e strumenti

Si è detto come i principali strumenti utilizzati dal governo durante i primi anni '90 fossero costituiti da misure *ad hoc* finalizzate a risolvere situazioni di declino occupazionale causate dalla ristrutturazione economica, e principalmente assumessero la forma di sussidi destinati allo sviluppo infrastrutturale e al supporto delle imprese (Gorzela, 1996). Durante la seconda metà degli anni '90, l'insieme degli strumenti e delle politiche a disposizione del governo centrale si è evoluto e differenziato, anche a seguito dell'influenza dei programmi UE in materia di politica regionale, e oggi i principali strumenti attivi a tale livello sono: (1) il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale; (2) il Piano di Sviluppo Nazionale; (3) i

Programmi Operativi Settoriali; (4) la Strategia Nazionale di Sviluppo Regionale e (5) i Report periodici sullo stato dello sviluppo territoriale della nazione.

Il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST) è stato il primo documento territoriale redatto in Polonia durante la transizione ad interessare il territorio nazionale nella sua interezza. Esso definisce le condizioni, gli obiettivi e le direzioni per lo sviluppo sostenibile della nazione, e le azioni necessarie per ottenere tale risultato (ESPON, 2006a):

- gli elementi base del sistema nazionale degli insediamenti;
- i requisiti di protezione dell'ambiente e dell'eredità culturale e le aree vincolate;
- la distribuzione delle infrastrutture sociali di rilevanza nazionale e internazionale;
- la distribuzione degli obiettivi relativi alle infrastrutture tecniche e di trasporto, le risorse idriche strategiche e gli obiettivi idrici di rilevanza nazionale e internazionale;
- le aree problematiche di rilevanza nazionale, comprese le aree ad alto rischio che richiedono studi e strumenti di protezione e/o intervento dettagliati.

Il CNST determina le operazioni da intraprendere in ambito territoriale in accordo con il Consiglio dei Ministri e le assegna ai diversi settori e agenzie per l'implementazione. Il Concetto non è uno strumento legalmente vincolante, ma gli accordi che sono alla base del programma di realizzazione dei compiti governativi, finalizzato al portare avanti i progetti di investimento di interesse pubblico di rilevanza nazionale, sono obbligatori. In tutti gli altri casi il CNST costituisce un insieme di linee guida di indirizzo (ESPON, 2006a). Il documento è elaborato e aggiornato dal Centro Governativo per gli Studi Strategici, ed approvato dal Consiglio dei Ministri che ha anche il compito di adottare i rapporti periodici di aggiornamento e quelli sullo stato dello sviluppo territoriale della nazione. Il Primo Ministro, su mozione del Ministero dell'Economia Territoriale e della Casa, presenta il Concetto al Sejm a scopo informativo. Durante il processo di adozione del Concetto, il Consiglio dei Ministri stabilisce gli ambiti all'interno dei quali il CNST costituirà base vincolante per l'elaborazione dei programmi relativi ai diversi compiti del governo in direzione della realizzazione di obiettivi di pubblica utilità di rilevanza nazionale.

Il primo CNST è stato adottato dal consiglio dei ministri nel 1999 e pubblicato su Monitor Polski (gazzetta ufficiale) No.26 del 2001 (CGSS, 2001). Il documento definisce la politica territoriale nazionale secondo prospettive a breve, medio e lungo termine, e indica le seguenti priorità di sviluppo territoriale (Korcelli, 2005): (1) rendere dinamico il territorio polacco all'interno del sistema europeo di competizione e innovazione; (2) preservare le condizioni naturali del territorio nazionale; (3) ristrutturare le aree degradate dal processo di sviluppo storico (con riferimento all'Alta Slesia e alla Polonia sud orientale); (4) operare interventi di comprensiva modernizzazione delle aree rurali e (5) stimolare le attività socioeconomiche.

Nel 2005 il Centro Governativo per gli Studi Strategici ha intrapreso la revisione del CNST, principalmente in relazione dell'accesso della Polonia nell'UE, delle variazioni territoriali osservate negli ultimi anni e dei nuovi elementi accumulati in recenti studi comunitari, nazionali e regionali. Tale processo richiama esplicitamente l'ESDP nei punti 1 e 3, e ESPON nel punto 3 (ESPON, 2006b). La versione rivisitata del nuovo CNST è stata elaborata da una task force di esperti e approvata dal Consiglio dei Ministri nel settembre 2005. Occorre sottolineare, però, come tale documento, a differenza del precedente, non costituisca un atto legislativo, e rappresenti, invece, un documento di livello inferiore rispetto alla versione originale, che rimane a tutti gli effetti valida.

Per prepararsi a usufruire dei Fondi Strutturali, il governo polacco ha preparato a partire dal 2000 successivi Piano di Sviluppo Nazionali (PSN), il primo dei quali risale agli anni 2000-2003 ed ha costituito la cornice per l'utilizzo dei fondi Phare durante lo stesso periodo. Il Documento successivo ha interessato l'orizzonte temporale 2004-2006, ed è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 14 gennaio del 2003 e trasmesso alla Commissione Europea il 20 Gennaio 2004. Il PSN 2004-2006 aveva carattere strategico, e doveva contribuire ad integrare le prospettive settoriali e regionali al livello nazionale, indicando la direzione dello sviluppo polacco nei tre anni successivi all'accesso nell'UE, oltre che costituire la base per i negoziati con la Commissione per la definizione del Quadro di Supporto Comunitario che avrebbe determinato la magnitudine del supporto strutturale garantito alla nazione (GIPPSN, 2003).

Il PSN è uno strumento di pianificazione strategica a medio termine molto più concreto del CNST nel supportare la realizzazione delle direzioni della politica territoriale nazionale. A differenza del Concetto, infatti, il PSN presenta numerose caratteristiche proprie di uno strumento normativo per la programmazione dello sviluppo⁴⁶. Il PSN è attuato tramite i cosiddetti Complementi di programma, il cui scopo è quello di presentare altrettante strategie operative degli obiettivi definiti nei Programmi Operativi Settoriali. I Complementi contengono una descrizione dettagliata delle attività previste per la realizzazione delle priorità proposte dai Programmi Operativi, i criteri di selezione dei progetti, la lista dei beneficiari, gli indicatori di monitoraggio e la divisione delle risorse finanziarie fra le azioni previste⁴⁷.

I Programmi Operativi Settoriali (POS) servono a raggiungere obiettivi di carattere pubblico di importanza nazionale, sono finalizzati all'attuazione di interventi concreti e definiscono precisamente gli sforzi di investimento di ogni agenzia dell'amministrazione statale. Si tratta di strumenti di programmazione settoriale e devono essere coerenti con il Concetto Nazionale di Sviluppo Spaziale e con i piani di sviluppo territoriale delle diverse regioni. Si tratta di un tipo speciale di atti di gestione dello sviluppo territoriale (atti di applicazione legislativa), e costituiscono atti principalmente informativi, che non sono vincolanti per le municipalità ma sono introdotti negli strumenti di pianificazione regionale a seguito di processi negoziali. I POS sono elaborati dai vari Ministeri del governo centrale in collaborazione con il Ministero per lo Sviluppo regionale, e sono soggetti all'accordo con i Sejmik delle rispettive regioni. Una volta approvati dal Consiglio dei Ministri, i POS sono trasmessi ai Governatori regionali, e l'adozione/introduzione degli obiettivi del governo all'interno dei piani di sviluppo regionale/locale avviene a seguito di negoziati fra il Voivod, il Governatore di voivodato e il Sejmik. Diversi POS sono predisposti per l'effettiva implementazione degli obiettivi promossi dal PSN (ESPON 2006b):

- POS per lo Sviluppo delle Risorse Umane
- POS per lo sviluppo della competitività delle imprese
- Programma Operativo Regionale Integrato (definisce priorità, trend e fondi destinati all'attuazione della politica nazionale di sviluppo regionale promossa dal PSN, in linea con l'articolo 18 del regolamento del Consiglio Europeo 1260 del 21 giugno 1999).

⁴⁶ Vale la pena sottolineare la scarsa coerenza del PSN 2004-2006 con il CNST, principalmente imputabile alla scarsa concretezza e del carattere prettamente indicativo di quest'ultimo (ESPON, 2006b).

⁴⁷ I Complementi contengono inoltre un piano di promozione del programma che definisce, in relazione agli obiettivi, i gruppi-bersaglio, la strategia di promozione, i media utilizzati e le istituzioni preposte alla realizzazione delle operazioni promozionali.

- POS Assistenza Tecnica (preparato per assicurare il supporto necessario alla gestione, al monitoraggio, alla valutazione e al controllo del Quadro di supporto comunitario).
- POS per la ristrutturazione e modernizzazione del settore alimentare e per lo sviluppo rurale (concentra i propri interventi sul settore agricolo, mirando all'accrescimento della competitività e della sostenibilità del settore agricolo).
- POS Trasporti. Coordinato con la componente trasportistica del documento di programma relativo al Fondo di Coesione, sulla base del PSN stabilisce priorità, obiettivi e quadro finanziario per lo sviluppo dei trasporti in Polonia.

Il Piano di Sviluppo Nazionale (PSN) per il periodo 2007-2013 compie un'ulteriore passo avanti rispetto al predecessore, cercando di introdurre un nuovo modello di governance multi scalare caratterizzato da maggior integrazione orizzontale fra i diversi obiettivi settoriali e verticale fra i diversi livelli territoriali. Esso costituisce un programma comprensivo dello sviluppo socioeconomico della Polonia per il periodo 2007-2013, e a differenza di quello precedente, che riguardava l'orizzonte temporale 2004-2006, non è stato unicamente elaborato con il proposito di fare un uso appropriato dei Fondi Strutturali (Grosse & Olbrycht, 2003).

Il PSN 2007-2013 è composto di obiettivi strategici per lo sviluppo e di un programma comprensivo di cambiamenti istituzionali che mirano al miglioramento dell'efficacia delle attività del settore pubblico, in particolar modo per quello che riguarda le pubbliche amministrazioni (GIPPSN, 2005). Il Piano mira a intervenire non solo su emergenze di carattere socioeconomico trattabili tramite i Fondi Strutturali e il Fondo di Coesione, ma include anche obiettivi di sviluppo al di fuori dalla sfera di interesse comunitario, costituendo così uno strumento innovativo di coordinamento degli obiettivi nazionali con quelli sovra e subnazionali e con le principali strategie settoriali. Secondo il PSN 2007-2013, la base programmatica delle Politiche di sviluppo regionale nel periodo di programmazione 2007-2013 sarà costituita dai seguenti documenti (GIPPSN, 2005; ESPON, 2006b):

- Il Piano di Sviluppo Nazionale 2007-2013.
- La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Regionale.
- Le Strategie Regionali di Sviluppo (strumenti elaborati a livello regionale).
- I 16 Programmi Regionali Operativi (strumenti elaborati a livello regionale).

Proprio la presenza di un così variegato insieme di strumenti ha reso necessari alcuni cambiamenti nell'attuazione del PSN rispetto al periodo precedente. I Programmi Operativi Regionali saranno preparati e attuati dalle unità di autogoverno dei voivodati, interessando trasversalmente l'intero spettro delle questioni socioeconomiche per come queste sono percepite dalla prospettiva della regione, impedendo così ai diversi Ministeri di preparare e condurre in autonomia le proprie politiche settoriali e consentendo così una maggiore integrazione e complementarietà fra priorità settoriali e priorità regionali. Le fondamenta di tale attività amministrativa saranno costituite dall'istituzionalizzazione di un partenariato che coinvolge il governo centrale e le amministrazioni regionali (Grosse, 2005).

Infine, il governo centrale è responsabile della preparazione di ulteriori strumenti importanti, principalmente di natura regolativa. Fra questi spiccano ad esempio le leggi che stabiliscono parchi nazionali e aree specifiche di protezione naturale che fanno capo al progetto Natura 2000, le unità universitarie, le nuove unità amministrative e i cambiamenti di confine e le zone economiche speciali. Le prescrizioni racchiuse nei diversi documenti legislativi devono essere osservate nella pianificazione di livello locale o, dopo essere state

rese più dettagliate, in atti amministrativi successivi. Tali atti sono introdotti in forma di ordinanze dal Consiglio dei Ministri, dai Ministeri o dai Governatori di voivodato.

9.11.4 Pratiche di governo del territorio

E' tuttora difficile valutare complessivamente il reale esito delle misure di intervento regionale introdotte nella prima metà degli anni '90, soprattutto a causa dell'impossibilità di stabilire collegamenti causali fra la ripresa economica e la riduzione della disoccupazione e gli interventi promossi. L'inversione dei trend economici negativi è infatti spesso stata attribuita non soltanto alle politiche intraprese, ma principalmente a trend macroeconomici autonomi (come dimostrerebbe la nuova crescita dei valori di disoccupazione nei primi anni 2000), che hanno inoltre portato all'aggravarsi delle disparità regionali, con le aree rurali colpite dai più gravi fenomeni di recessione economica. A livello pratico, è comunque possibile notare come le politiche regionali dei primi anni '90 siano state caratterizzate da scarsa chiarezza in termini di responsabilità istituzionali e dal mancato coordinamento fra i vari ministeri del governo e altre agenzie, oltre che da ridotte possibilità finanziarie.

Con la crescente influenza dell'UE sulle politiche nazionali, è stato possibile osservare un crescente interesse per le politiche e gli strumenti di livello nazionale, prima con la formulazione del CNST, e poi del PSN 2000-2003 e 2004-2006. Gli obiettivi propri di entrambi i documenti, però, si sono dimostrati fortemente vincolati al discorso comunitario, e spesso inadeguati o addirittura contraddittori una volta trasposti all'interno del contesto nazionale. E' appunto il caso del CNST, che assume come obiettivi di egual importanza la crescita economica nazionale e la coesione economica interna, la cui implicita conflittualità è nella maggior parte dei casi risolta a favore della prima, nel tentativo di colmare il gap di sviluppo economico esistente fra la Polonia e le nazioni occidentali (Cotella, 2007).

Occorre sottolineare come l'attività di governo del territorio a livello nazionale sia stata caratterizzata dallo scarso coordinamento orizzontale fra le diverse politiche settoriali e dall'incoerenza verticale fra priorità nazionali e obiettivi sovra e subnazionali (Grosse & Olbrycht, 2003; Grosse, 2005). Un esempio ricorrente è il conflitto fra la necessità di promuovere lo sviluppo economico delle regioni più svantaggiate e lo sviluppo generale del paese tramite interventi infrastrutturali nel settore dei trasporti e le priorità perseguite tramite le politiche di matrice ambientale. Il caso della Via Baltica e dell'autostrada Cracovia-Danzica costituiscono esempi classici di conflitti che derivano da un mancato coordinamento a priori dei diversi settori e, negli ultimi anni, numerosi interventi infrastrutturali previsti sono stati causa dell'esplosione di conflitti locali. Curiosamente, se in alcuni casi tali conflitti rappresentano una chiara manifestazione della sindrome NIMBY, nelle regioni svantaggiate si verifica sovente la situazione opposta, con gli abitanti locali a caldeggiare fortemente l'intervento e i benefici economici connessi, e gruppi ambientalisti "outsiders" ad opporsi nel nome dei più astratti interessi dell'ambiente e delle generazioni future (Szul, 2007).

Un maggiore coordinamento delle politiche settoriali è previsto, come accennato, dal PSN 2007-2013, ma è troppo presto per giudicarne l'efficacia. Tale partenariato richiederà la capacità dei vari attori di prendersi carico dei compiti e delle competenze assegnate, compresa l'effettiva possibilità di intraprendere azioni autofinanziate orientate allo sviluppo del proprio territorio, obiettivo irraggiungibile senza prima garantire alle regioni un'effettiva stabilità finanziaria proporzionale ai compiti assegnategli, oltre che la necessaria autonomia nella

definizione delle direzioni di spesa (Grosse, 2005). Il ruolo declinante della dimensione settoriale delle politiche nazionali dovrebbe risultare infine dal completamento dei processi di ristrutturazione economica e privatizzazione delle imprese statali, condotto dal Ministero del Tesoro e previsto, sempre nel PSN, per la fine del 2008, in coincidenza con la conclusione delle politiche di liberalizzazione, regolazione e organizzazione del mercato, che ancora si basano su un approccio settoriale.

9.12 Pianificazione regionale

Le autorità regionali sono state, fino al 1999, un mero distaccamento dell'amministrazione statale, e non hanno condotto alcuna politica territoriale autonoma. Hanno però contribuito ad influenzare lo sviluppo regionale tramite l'utilizzo di fondi assegnati dal governo centrale, e tramite l'impegno nella creazione, nell'organizzazione e nel finanziamento di Agenzie di Sviluppo Regionale, dei Consigli Regionali, delle Fondazioni per la Ristrutturazione Regionale, etc. (Gorzalak 1996). La riforma dell'amministrazione pubblica e la nuova divisione territoriale entrata in vigore nel 1999 ha contribuito a rafforzare il potere e l'autonomia delle regioni, tramite l'introduzione di autorità regionali elette democraticamente e libere di condurre politiche autonome di sviluppo regionale.

Al livello regionale, i piani di voivodato precedenti al 1989 (quelli introdotti con la riforma del 1975) sono stati abrogati istantaneamente e rimpiazzati da due nuove tipologie di documenti: lo Studio di Arrangiamento Spaziale ed il Programma di Sviluppo Regionale. Tali documenti, preparati dalle agenzie statali decentrate, rappresentavano l'attività dello stato in una determinata regione e avevano solamente valore indicativo e informativo. Gli interventi incorporati nello Studio e nel Programma venivano elaborati in maniera negoziale con una rappresentanza delle municipalità che facevano parte della regione (allora di dimensioni molto minori rispetto a quelle attuali). In seguito a tale processo, ogni accordo sugli obiettivi veniva incorporato nei piani fisici di livello locale acquistando natura vincolante⁴⁸ (Gorzalak, 1996). Solamente in tempi recenti si è potuto assistere ad un nuovo approccio al governo del territorio a livello regionale, grazie alla riforma che ha dato vita a nuove regioni dotate di organismi eletti democraticamente nel 1999, e all'Atto sulla pianificazione territoriale che nel 2003 ha introdotto quattro nuove tipologie di strumenti regionali: la strategia di sviluppo di voivodato, il piano di sviluppo di voivodato, i programmi regionali e i contratti regionali.

9.12.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Come abbiamo visto, non si può parlare di una vera e propria dimensione del governo del territorio a livello regionale in Polonia fino al 1999. Prima di tale anno, tale funzione era svolta, per i mini-voivodati allora esistenti, dagli organismi delegati dal governo centrale e da una associazione delle municipalità interne al voivodato stesso, che andavano a costituire un'assemblea regionale fortemente influenzata dal potere centrale.

Prima della riforma regionale è possibile identificare nelle Agenzie di Sviluppo Regionale, istituite nella prima metà degli anni 90 (ne esistevano già oltre 50 nel 1994), l'istituzione più attiva nella promozione di attività di sviluppo regionale (Gorzalak, 2001). Create dall'Agenzia

⁴⁸ In caso di mancato accordo su un determinato conflitto al Consiglio dei Ministri spettava la decisione finale.

Governativa per lo Sviluppo Industriale⁴⁹, in cooperazione con le amministrazioni regionali e le autorità locali, e con il supporto delle camere di commercio e dell'industria, di imprese locali, di banche, di associazioni di imprese etc., tali agenzie sono state coinvolte nella preparazione di strategie di sviluppo regionale e locale e in attività di consulenza ad amministrazioni e imprese locali, in molti casi sono state anche coinvolte nella gestione e nella realizzazione di programmi interni all'iniziativa Phare. Il ruolo delle Agenzie di Sviluppo Regionale, seppur non più cruciale come prima della riforma regionale, continua ad essere importante sia per la promozione di iniziative di sviluppo economico locale, sia per la preziosa expertise tecnica maturata durante la partecipazione ai programmi di preadesione e ora spendibile in attività di consulenza.

La riforma dell'amministrazione pubblica ha fortemente rafforzato il ruolo del livello regionale all'interno del sistema di governo del territorio. L'introduzione di autorità regionali elette democraticamente è infatti coinciso con una decentralizzazione delle competenze da parte del governo centrale, che ora consente ai governi regionali di condurre politiche autonome di sviluppo regionale. Tali politiche, promosse tramite strumenti che verranno analizzati più nel dettaglio in seguito, dipendono dall'Ufficio del Governatore di voivodato. Determinate politiche incentrate su territori sotto il diretto controllo dello stato (ad es. parchi nazionali e aree militari) e interventi di importanza sovra regionale sono invece di responsabilità del Voivod, che risponde direttamente al Consiglio dei Ministri⁵⁰.

Per ciò che riguarda le risorse finanziarie, le fonti principali del budget di voivodato provengono dalla devoluzione di una parte del budget centrale (44,8% nel 2003), da sussidi generali da parte del budget centrale (33,1%), da una parte delle entrate derivanti da tasse pagate al governo centrale (12%, principalmente derivanti dalla tassa sul reddito personale), da entrate derivanti dalla tassazione di proprietà locali (10,1%).

9.12.2 Obiettivi perseguiti

Fino al 1999 gli obiettivi promossi dai governi regionali sono coincisi essenzialmente con quelli del governo centrale, in quanto i diversi Uffici di voivodato erano emanazione diretta del governo centrale e avevano il compito di veicolare a livello locale le priorità settoriali dei diversi ministeri. Proprio per tale ragione, durante la prima parte degli anni '90 gli interventi adottati non hanno avuto alcun risvolto territoriale (salvo i pochi interventi occupazionali e di ristrutturazione economica) (Gorzalak, 1996, 2001).

Gli obiettivi perseguiti dalle Agenzie di Sviluppo Regionale, anch'essi finalizzati all'occupazione e alla ripresa economica, presentano invece modalità di intervento variegata e calibrate rispetto alle specifiche esigenze bottom-up. Fra tali obiettivi, spiccano ad esempio:

- Scambio di esperienze e metodologie efficaci contro la disoccupazione.
- Supporto all'elaborazione e alla realizzazione di programmi regionali e locali finanziati con fondi Europei.
- Iniziative per creare occupazione in attività a basso impatto ambientale.

⁴⁹ L'Agenzia per lo Sviluppo Industriale, ha contribuito alla realizzazione di tali organismi fornendo il capitale iniziale necessario, che hanno poi dimostrato nella maggior parte dei casi di riuscire ad autofinanziarsi.

⁵⁰ E' interessante notare come, se i parchi Nazionali sono sotto il diretto controllo dello stato, i parchi naturali dipendono invece dal livello regionale, mentre la gestione dei parchi paesaggistici avviene a livello locale.

- Coordinamento di attività di prevenzione della disoccupazione collegate alla ristrutturazione dell'apparato industriale esistente.
- Reazione ai problemi del mercato del lavoro e all'evoluzione legale/strutturale.
- Preparazione di programmi di educazione e adattamento della forza lavoro disponibile.
- Promozione di azioni di cooperazione fra varie istituzioni, soggetti privati e ONG.
- Supporto alle iniziative in favore dello sviluppo di piccole e medie imprese.
- Promozione della crescita economica locale.
- Promozione di iniziative di collaborazione internazionale al fine di assicurare il supporto di partner stranieri alla realizzazione dei programmi proposti (ESPON 2007b).

In seguito alla riforma amministrativa, gli obiettivi dello sviluppo delle singole regioni vengono ora formulate autonomamente dai diversi governi regionali e presentano una sostanziale varietà, grazie appunto alla relativa indipendenza di tali organismi.

Subito dopo le prime elezioni, i diversi governi regionali hanno intrapreso nel 1999 una serie di analisi e studi che ha successivamente portato all'elaborazione delle Strategie di Sviluppo Territoriale per ogni Voivodato. Tali documenti, tutti e 16 pronti prima della fine del 2002, sono caratterizzati da una forte dimensione "Europea", e fanno numerosi riferimenti impliciti ed espliciti all'ESDP fresco di pubblicazione. In particolare, tale influenza è evidente nell'enfasi attribuita a obiettivi quali la cauta gestione delle risorse naturali e la salvaguardia del patrimonio culturale, il bisogno di migliorare l'accessibilità a infrastrutture e conoscenza, lo sviluppo di economie multifunzionali nelle aree rurali. La questione dello sviluppo policentrico è trattata in maniera specifica, ed ogni strategia di voivodato (esclusa, ed è interessante sottolinearlo, quella del voivodato Mazovieskie, che contiene la capitale), enfatizza la necessità di rafforzare la posizione della rispettivo capoluogo regionale all'interno del sistema urbano nazionale. In relazione a tale obiettivo, molto spesso i diversi strumenti costruiscono vere e proprie "vision" nel tentativo di "posizionare" il territorio regionale all'interno del più ampio contesto internazionale (ESPON, 2006a). Se l'applicazione del tema del policentrismo è inteso come il rafforzamento dello sviluppo urbano policentrico nazionale da ottenersi tramite il rafforzamento delle funzioni del centro regionale principale, anche l'aumento di importanze dei diversi centri sub regionali è spesso compreso fra gli obiettivi delle strategie. Tuttavia però, questo non sfocia poi, negli obiettivi, in alcun tentativo verso un'efficace decentralizzazione intraregionale, sottolineando ancora una volta le contraddizioni multiscolari implicite nei concetti di policentrismo e coesione (Cotella, 2007).

9.12.3 Politiche e strumenti

Il governo regionale gioca, dopo la riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza nella gestione dello sviluppo del proprio territorio di competenza. Tra i compiti specifici figurano la formazione e la conduzione della politica spaziale della regione. L'amministrazione centrale partecipa comunque al processo di pianificazione, fungendo da coordinamento, introducendo gli obiettivi del governo e dei vari ministeri all'interno delle varie agende regionali, e provvedendo ad investimenti specifici. Gli strumenti principali del governo di voivodato per la conduzione del proprio sviluppo territoriale sono (Commin, 2007): (1) la Strategia di Sviluppo di Voivodato (SSV); (2) il Piano di Sviluppo di Voivodato (PSV); (3) i Programmi Operativi Regionali; (4) i Contratti Regionali.

Tra tali documenti, l'insieme di PSV e SSV costituiscono il quadro per la conduzione dei processi di sviluppo in una specifica regione. La SSV viene elaborata dall'organismo di autogoverno di voivodato, adottata sotto forma di mozione dal Sejmik e poi sottoposta per conoscenza al Ministero per lo Sviluppo Regionale. Il documento definisce le condizioni, gli obiettivi e le direzioni dello sviluppo del voivodato. L'ambito di interesse è abbastanza ampio, e gli obiettivi trattati, definiti dalla Legge sull'autogoverno dei Voivodati del 1999, includono:

- sviluppo dell'identità e della cultura polacca sviluppo e formazione della coscienza culturale e civile degli abitanti e lo sviluppo dell'identità locale;
- stimolazione dell'attività economica;
- innalzamento del livello di competitività e innovazione dell'economia della regione;
- cura per i valori ambientali e culturali con riguardo ai bisogni delle generazioni future;
- sviluppo e mantenimento dell'ordine spaziale.

Il PSV ha le caratteristiche di uno strumento strategico di governo del territorio, serve alla realizzazione della SSV, pur senza costituire uno strumento esecutivo. Non è un atto legale, e nella maggior parte dei casi non costituisce un vincolo per le decisioni locali, ma definisce le linee guida della politica territoriale della regione sulla base della SSV. Costituisce di fatto l'applicazione di una legge, ed è vincolante soltanto per il consiglio regionale e per il Sejmik nella definizione e nel perseguimento dello sviluppo territoriale della regione. Le agenzie di autogoverno regionale sono infatti obbligate a seguire le direttive del documento nel proprio operato. Nonostante la natura strategica, alcune delle direttive contenute nei PSV riguardo a interventi di interesse pubblico di importanza sovralocale sono vincolanti anche per i comuni, che le elaborano e le applicano all'interno degli "Studi sulle condizioni e le direzioni dello sviluppo territoriale" e quindi, indirettamente, nei Piani di sviluppo locale che da tali studi derivano e che devono essere elaborati per le aree indicate quali oggetto di obiettivi del governo e della regione.

La decisione di iniziare l'elaborazione del PSV è presa dal Sejmik con un voto sulla relativa mozione. La redazione dei PSV deve tenere conto delle direttive del PNS, della SSV, e anche dei POS che contengono obiettivi governativi finalizzati alla realizzazione di interventi di pubblica utilità i carattere nazionale e localizzano gli stessi all'interno del territorio regionale in questione. Il PSV definisce nello specifico:

- gli elementi di base del sistema insediativo e infrastrutturale della regione, prendendo in considerazione le connessioni con le provincie limitrofe;
- il sistema delle aree protette e dell'eredità culturale.
- la distribuzione dei progetti di investimento pubblici di interesse sovralocale;
- le aree problematiche e le aree metropolitane (e i relativi principi generali di sviluppo);
- le aree soggette a rischio di allagamento;
- le aree non accessibili e le relative fasce di rispetto;
- le aree che presentano particolari risorse minerarie.

Il disegno del piano regionale di sviluppo territoriale è preparato dall'Ufficio del Governatore di voivodato per il territorio all'interno dei confini amministrativi del voivodato stesso, ed è accompagnato da una valutazione di impatto ambientale. Le direttive del piano di sviluppo territoriale di voivodato sono introdotte nei piani locali dopo un precedente coordinamento sulle date di realizzazione dei progetti di investimento pubblico di carattere

sovralocale e sulle condizioni dell'introduzione locale di tali scadenze. Tale coordinamento è performato dai sindaci dei comuni interessati e da un portavoce del voivodato.

Il piano di sviluppo territoriale regionale è soggetto a valutazioni periodiche. Il consiglio provinciale, almeno una volta durante il periodo di potere del Sejmik elabora un rapporto sullo stato dello sviluppo territoriale della regione e prepara una valutazione sulla realizzazione dei progetti di interesse pubblico di carattere sovra locale, soggetto al controllo delle commissioni regionali degli architetti e degli urbanisti.

I Programmi Operativi Regionali sono gli strumenti di realizzazione degli obiettivi del governo della regione, che servono al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico di carattere sovra locale all'interno dei confini regionali, e costituiscono una sorta di documento esecutivo della strategia di sviluppo regionale. I programmi sono vincolanti per l'elaborazione di tutti i documenti di pianificazione prodotto a livello municipale.

I Contratti Regionali sono degli accordi che costituiscono il quadro di supporto allo sviluppo regionale. In tale quadro le autorità di governo regionale ottengono dei finanziamenti dal budget centrale per supportare la realizzazione degli obiettivi specificati nei programmi e nelle strategie regionali. I soggetti del contratto sono il Consiglio dei Ministri ed il Governo regionale. Il contratto definisce l'ambito, le procedure, le condizioni di implementazione dei diversi compiti che risultano definiti nei programmi regionali (assistiti dal governo) e dei diversi compiti sotto la supervisione dei diversi ministeri (assistiti dal governo regionale). Il principale obiettivo dei contratti di voivodato è il supportare lo sviluppo socioeconomico della nazione e delle sue regioni per rafforzare la competitività, l'aumento degli standard di vita e delle condizioni sociali, il raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale sia a livello intraregionale sia a livello interregionale (ESPON, 2006b).

I contratti sono il prodotto di due documenti principali: la Strategia Nazionale di Sviluppo Regionale e le varie Strategie di Sviluppo di Voivodato. Sulla base della Strategia Nazionale di Sviluppo Regionale il governo elabora un Programma di Supporto, che specifica gli obiettivi principali della politica regionale dello stato, l'ammontare dei fondi destinati ai diversi obiettivi e la distribuzione di tali fondi fra le priorità delle diverse regioni. Tali obiettivi sono realizzati attraverso misure definite all'interno delle SSV, concentrate sulla realizzazione di obiettivi complementari alle cinque priorità alla base dei contratti, ossia (1) lo sviluppo e modernizzazione delle infrastrutture per promuovere la competitività dei voivodati; (2) la ristrutturazione delle base economica dei voivodati e la creazione delle condizioni alla base di una loro diversificazione; (3) lo sviluppo delle risorse umane; (4) il supporto delle regioni soggette a declino e (5) lo sviluppo della cooperazione regionale. Una volta ricevuto il Programma di Supporto, le regioni rispondono preparando i vari Programmi Operativi che riguardano i diversi progetti che derivano dalla Strategia Regionale. Il contratto vero e proprio costituisce l'accordo circa tali strumenti.

Nel 2004 è stato introdotto un nuovo tipo di contratto di voivodato, con finanziamenti della durata di un anno e obbedienti a due priorità: (1) lo sviluppo e la modernizzazione delle infrastrutture, l'educazione e la diffusione della cultura e dei sistemi di gestione del welfare all'interno di una determinata regione; (2) lo stimolo delle iniziative economiche e sociali per accrescere le condizioni di vita degli abitanti della regione.

9.12.4 Pratiche di governo del territorio

Per tutti gli anni '90, i pianificatori polacchi hanno criticato l'inadeguatezza di un sistema di pianificazione regionale, che aveva come unico risultato quello di trasferire gli obiettivi sviluppati dai singoli ministeri a livello nazionale nei diversi piani locali, contribuendo a rafforzare una sorta di pianificazione settoriale centralizzata e ad indebolire la pianificazione regionale. In effetti, tale approccio verticale dotato di scarso coordinato orizzontalmente ha contribuito a generare numerosi conflitti fra i diversi settori, in particolar modo per quel che riguarda l'interazione fra i risultati delle politiche infrastrutturali e industriali e quelle ambientali, conflitti sempre risolti in favore delle priorità del governo centrale a causa della mancanza di un livello di governo democraticamente eletto al livello regionale. Inoltre, il completo controllo del governo centrale sulle priorità perseguite a livello regionale ha fatto sì che le specifiche esigenze delle diverse regioni non trovassero spazio all'interno di un sistema di pianificazione regionale impostato in maniera rigidamente top-down.

Dopo la riforma del 1999, la devolution di poteri e competenze al livello regionale e l'introduzione dei nuovi strumenti regionali di governo del territorio facevano ben sperare in termini di futuro coordinamento al livello regionale delle diverse priorità settoriali e nazionali. Nonostante la descritta autonomia operativa nella definizione di obiettivi e priorità di sviluppo territoriale e nella preparazione di piani e programmi, l'attività regionale ha risentito almeno fino al 2006 dell'influenza del governo centrale, anche a causa della scarsa indipendenza finanziaria delle regioni, che dipendono da sussidi statali molto spesso vincolati a determinati obiettivi definiti al livello superiore (Gorzalak, 2001; Grosse, 2005). Le regioni dunque, per poter beneficiare di sufficienti risorse, sono sovente costrette a includere nelle proprie strategie di sviluppo (gli strumenti principali di negoziazione con lo stato, alla base della firma dei Contratti Regionali), le priorità settoriali del governo centrale.

E' possibile osservare l'influenza degli obiettivi nazionali nelle diverse agende regionali se si esaminano ad esempio i contratti regionali per il periodo 2001-2006 (firmati nel Giugno 2001). Si comprende facilmente come il governo centrale abbia la possibilità di decidere su quali priorità insistere durante il processo di definizione della Strategia Nazionale di Sviluppo Regionale, che di fatto distribuisce i fondi per lo sviluppo regionale fra le diverse priorità delle regioni. La presenza di grosse somme, ad esempio, per quel che riguarda determinati interventi infrastrutturali (come ad esempio il completamento della rete autostradale), sta a sottolineare che tali interventi fanno parte dell'agenda nazionale (Gorzalak, 2001). Tali questioni sono in parte messe in evidenza nel PSN 2007-2013, che ne propone la risoluzione tramite una maggior coerenza in termini di integrazione spaziale delle politiche settoriali e un ripensamento del quadro delle politiche regionali. Se è ancora troppo presto per valutare l'efficacia delle innovazioni proposte, però il mancato trasferimento di ulteriori risorse al budget regionale rischia di costituire un handicap difficilmente sormontabile (Grosse, 2005).

9.13 livello Locale

Durante il periodo socialista, al livello locale il governo del territorio era deputato alla realizzazione fisica degli obiettivi contenuti nei piani di sviluppo economico nazionali e regionali. La pianificazione fisica era strettamente subordinata alla quella economica, tramite

l'adattamento del piano urbano generale degli usi dei suoli (che si occupava principalmente della gestione fisica della città) ai processi di sviluppo definiti ai livelli superiori.

La situazione è mutata con la caduta del governo socialista. Con la promulgazione dell'Atto sull'autogoverno locale del 1990 le 2489 municipalità polacche possono occuparsi direttamente della gestione dello sviluppo del proprio territorio. Data l'importanza legale che l'atto attribuisce alle unità locali, la pianificazione fisica a livello locale è di fatto il fulcro del sistema di pianificazione polacco e solo questo genere di piani ha valore legale nei confronti degli attori pubblici e privati. I poteri delle municipalità sono stati, però, fortemente limitati durante tutti gli anni '90 dalla reale situazione delle finanze locali. In seguito a successive riforme del budget municipale e alla eliminazione di diversi vincoli finanziari – quali l'impossibilità di contrarre prestiti, il divieto di intraprendere iniziative se non per la realizzazione di servizi di interesse pubblico etc. – soltanto a partire dai primi anni del nuovo millennio le amministrazioni locali polacche hanno effettivamente avuto la possibilità di agire in maniera autonoma nella promozione dello sviluppo del proprio territorio.

9.13.1 Istituzioni coinvolte, ruoli, responsabilità e risorse

Dal 1990, il compito principale dei governi locali consiste nella fornitura dei principali servizi municipali (quali strade locali, assistenza sanitaria, educazione, assistenza sociale, etc.). Le autorità locali si comportano come investitori per quel che riguarda i trasporti locali e le infrastrutture. Le municipalità hanno acquisito, con la riforma del 1990, la possibilità di possedere proprietà, e sono entrate in possesso di parte del patrimonio di terreni ed edifici che erano di proprietà statale prima del 1989, e possono da allora disporre di esso liberamente, utilizzandolo, affittandolo, vendendolo, etc. (Strong e al., 1996). Le autorità locali rivestono un ruolo di importanza cruciale per quel che riguarda la pianificazione fisica, la regolazione dei processi di sviluppo, la protezione ambientale, e beneficiano di autonomia decisionale pressoché assoluta per quel che riguarda la definizione dello sviluppo del proprio territorio.

Le autorità municipali hanno inoltre il diritto di riunirsi in gruppi di municipalità. E' interessante segnalare come fino ad oggi siano state stabilite oltre 60 associazioni intermunicipali che cooperano in campo economico, infrastrutturale, ambientale etc. Oltre alla pubblica amministrazione, soprattutto all'interno delle aree urbane di maggiori dimensioni, diversi attori privati contribuiscono all'attività di governo del territorio. Camera di commercio, associazioni di imprenditori, gruppi di cittadini, associazioni di architetti e pianificatori, etc. hanno infatti più volte sia partecipato sia all'attività delle Agenzie di sviluppo regionale, sia all'interno di embrionali episodi di pianificazione strategica lanciati di recente. Infine, se paragonate alle unità regionali che sono strettamente dipendenti da trasferimenti del budget centrale, le municipalità polacche godono di una relativa indipendenza finanziaria. Le entrate locali coprono infatti in media il 44,7% del budget locale, principalmente grazie ad una discreta fetta della tassa sul reddito e sulle proprietà immobiliari, dalla tassa sull'agricoltura e da altre numerose tasse locali di minore entità.

9.13.2 Obiettivi perseguiti

Per quel che riguarda gli obiettivi principali perseguiti dalle diverse municipalità, i primi anni di transizione hanno visto le amministrazioni locali alle prese con pressanti compiti di

gestione pratica degli usi del suolo e delle procedure di edificazione, all'interno di uno scenario legislativo in rapida evoluzione. A partire dai primi anni '90, e durante tutto il periodo di transizione, l'impegno principale delle amministrazioni locali si è orientato verso l'attrazione del maggior numero possibile di investitori stranieri sul territorio comunale, per poter beneficiare sia delle imposte relative alle nuove attività sia degli stimoli forniti dalle stesse in termini di riduzione della disoccupazione e di ripresa economica.

Le neonate amministrazioni locali si sono ritrovate a dover adottare una mentalità prevalentemente imprenditoriale, al fine di promuovere il proprio territorio nei confronti degli investitori stranieri, all'interno della nuova ottica di competizione fra i diversi centri urbani. Parallelamente, per tutti gli anni '90, la scarsità delle finanze pubbliche ha impedito la promozione di strategie di sviluppo territoriale a lungo termine da parte dell'amministrazione, che si è più spesso occupata di risolvere i principali problemi contingenti. I principali obiettivi degli strumenti regolativi promossi a livello locale sono coincisi quasi sempre con la razionale regolazione degli usi del suolo, e solo negli ultimi anni si è potuto assistere al fiorire di strumenti strategici che promuovono strategie integrate di sviluppo territoriale che includono obiettivi di matrice economica e sociale (Weclawowicz, 2005; Dimitrowska Andrews, 2004).

Per quel che riguarda i grandi centri, la priorità principale continua a riguardare l'attrazione di flussi di investimento, e specialmente la localizzazione di sedi di aziende multinazionali. Tali politiche sono promosse per la maggior parte tramite la riqualificazione delle aree centrali, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, il miglioramento della sicurezza, la razionalizzazione del traffico, al fine di creare un milieu congeniale alla localizzazione di attività economiche. Numerosi centri hanno operato durante tutti gli anni '90 tramite la promozione di incentivi economici alla localizzazione di nuove imprese e la deregolamentazione delle edificazioni, e tali pratiche continuano tutt'oggi. Per aumentare l'attrattiva del proprio territorio, i governi locali si adoperano in vere e proprie operazioni di marketing urbano, spesso facendo proprie logiche mutate da contesti urbani occidentali senza dividerne le motivazioni alla base e senza che queste trovino alcun riscontro all'interno degli interventi realmente promossi a livello locale (Dimitrowska Andrews, 2004).

Nella maggior parte dei casi la crescita di una determinata area avviene a discapito dei territori limitrofi, che cedono al centro principale popolazione e attività economiche. Anche per sottrarsi a tali relazioni di dipendenza, numerose municipalità di minori dimensioni stanno sperimentando nuovi modi di sfruttare strategicamente le proprie potenzialità endogene (storiche, geografiche, ambientali, umane) per promuovere lo sviluppo dell'economia locale, spesso andando incontro a discreti successi. Numerosi esempi in tal senso sono forniti da tentativi di sviluppare il potenziale turistico di una determinata area facendo leva sulla valorizzazione delle attrattive paesistiche e culturali, ma anche diversi casi in cui gmine rurali hanno puntato sulla modernizzazione della propria struttura agricola e ora beneficiano di una situazione economica favorevole (Czapiewski, 2006).

9.13.3 Politiche e strumenti

Se la pianificazione socialista subordinava gerarchicamente i piani municipali di ordine prettamente fisico di definizione degli usi dei suoli agli strumenti di natura economica, dal 1990 la pianificazione locale costituisce l'elemento cardine del sistema di pianificazione polacco. Nel corso degli anni sono stati introdotti numerosi strumenti di gestione dello

sviluppo del territorio municipale (la Strategia di Sviluppo Comunale, lo Studio delle Condizioni e delle Direzioni di Sviluppo del Comune, il Piano Comunale di Sviluppo Territoriale, i Piani Settoriali e il Piano di Sviluppo degli investimenti a lungo termine etc.). Gli strumenti di pianificazione del territorio comunale in senso più stretto sono però due: lo Studio delle Condizioni e delle Direzioni dello Sviluppo Territoriale del Comune (Studio) e il Piano di Sviluppo Territoriale Comunale (PSTC) (ESPON, 2006b; COMMIN, 2007).

Il processo di piano a livello municipale è così diviso in due fasi. In primo luogo, la municipalità elabora lo Studio dell'arrangiamento spaziale di tutto il territorio ed ha la forma di un'analisi degli usi dei suoli; successivamente, viene preparato il PTSC, che è legalmente vincolante per alcune parti dell'area municipale. Una municipalità non è obbligata a dotarsi di un piano, tranne che in alcuni casi definiti dalla legge, come ad esempio quando un progetto di interesse nazionale coinvolge il territorio comunale. In tal caso la preparazione di tale strumento diventa obbligatoria e se la municipalità non provvede il documento è redatto ed approvato dal governo regionale, a spese della municipalità stessa. I Piani locali devono includere, inoltre, anche una prognosi dell'impatto ambientale degli interventi previsti.

Lo Studio è un documento nel quale il governo comunale definisce la propria politica territoriale introducendo i principi alla base dello sviluppo del proprio territorio. Lo Studio non è un atto di legge locale, ed è elaborato per l'area all'interno dei confini amministrativi della municipalità. Le direttive contenute nello studio sono vincolanti per gli organi municipali nello sviluppo degli altri strumenti di piano locali. La decisione di intraprendere la redazione dello Studio è presa dal consiglio comunale. Lo studio definisce in particolare:

- le direzioni di cambiamento della struttura territoriale del comune;
- le direzioni e le indicazioni circa l'uso e lo sviluppo del suolo, incluse quelle aree escluse dai processi di costruzione;
- le aree e i principi di protezione dell'ambiente e delle sue risorse;
- le aree e i principi di protezione dell'eredità culturale;
- le direzioni di sviluppo del sistema dei trasporti e delle infrastrutture tecniche;
- le aree destinate a progetti di investimento di interesse pubblico di importanza locale
- le aree destinate a progetti di investimento di interesse pubblico di importanza sovra locale, in conformità alle direttive stabilite dai PSV e i documenti nazionali;
- le aree per le quali è obbligatoria la redazione di piani di sviluppo territoriale locali con regolamenti separati, incluse le aree adibite alla localizzazione di superfici commerciali di oltre 2000 mq e di spazi pubblici di grandi dimensioni;
- le aree per le quali il comune intende elaborare PTSC per la riconversione funzionale da terreni agricoli o forestali verso altri usi;
- le direzioni e i principi di sviluppo delle aree agricole e forestali;
- le aree soggette a rischio idrogeologico;
- le aree che necessitano di particolari interventi di consolidamento;
- le aree destinate ai monumenti delle vittime belliche e le relative zone protettive, oltre che le eventuali limitazioni alle attività economiche da osservare in tali aree;
- le aree destinate a trasformazione o riqualificazione;
- le aree inaccessibili e le relative zone protettive;
- altre eventuali aree problematiche.

Lo studio è inoltre invitato a tener conto dei principi del CNST, delle direzioni della SSV, del PSV e della Strategia di Sviluppo del Comune, se questo dispone di tale strumento. Dopo la decisione del Consiglio Comunale di elaborare lo Studio, il Sindaco informa le istituzioni, gli organi coinvolti e l'opinione pubblica dell'inizio di preparazione dello Studio. Una volta elaborato il disegno dello studio, questo è successivamente negoziato con il Consiglio regionale, inoltrato alla valutazione degli organi competenti e, infine, modifica a seconda delle osservazioni ricevute in sede di negoziato e valutazione.

Lo studio è soggetto a osservazione e discussione pubblica circa le direzioni di sviluppo proposte e le soluzioni adottate, chiunque ha il diritto di presentare osservazioni entro una determinata data. Il disegno di Studio, insieme alla lista delle osservazioni, è presentato al Consiglio Comunale, che delibera sulle osservazioni ricevute e su come queste verranno prese in considerazione. Il testo e i disegni dello studio, così come le decisioni circa le osservazioni presentate, costituiscono documenti allegati alla mozione di accettazione dello Studio. Il Sindaco presenta la mozione di accettazione dello studio al Governatore di voivodato per una valutazione di conformità rispetto alla normativa vigente.

Nel caso in cui il consiglio comunale non abbia votato lo Studio, deciso sulle variazioni da operare, o definito le aree per la localizzazione degli investimenti di interesse pubblico di importanza sovra locale o nazionale, il Governatore di voivodato può, dopo aver intrapreso le attività necessarie per raggiungere un accordo sulle date di realizzazione di tali investimenti e le condizioni di introduzione degli stessi nello studio, fare appello al Consiglio Comunale per accettare lo studio, o variare lo stesso entro una determinata data. Passata tale data sarà il governatore di voivodato a provvedere alle operazioni necessarie all'elaborazione del PTSC relativi alle aree destinate ad interventi di pubblico interesse di importanza sovralocale.

Al fine di definire le aree destinate a specifiche indicazioni riguardo gli usi del suolo (inclusi i progetti di investimento di pubblico interesse) e le relative modalità di sviluppo, il Consiglio Comunale intraprende una mozione per l'elaborazione del PTSC. Il disegno del PTSC, che costituisce un atto di legge ed è costituito di testi e carte, è elaborato in relazione con le direttive dello Studio, e dei regolamenti specifici riferiti alle aree oggetto del piano.

Il PTSC determina obbligatoriamente:

- direzioni concernenti gli usi dei suoli, zonizzazione e principi di sviluppo;
- principi di protezione e definizione dell'ordine spaziale;
- principi di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale;
- variabili derivanti dalla necessità di definire gli spazi pubblici;
- parametri e indicatori relativi agli edifici da realizzare;
- confini e modalità di sviluppo di speciali aree vincolate (aree danneggiate da attività estrattive, soggette a rischio idrogeologico etc., definite da speciali regolamenti);
- le condizioni specifiche per lo sviluppo delle diverse aree;
- i principi di estensione e adeguamento della rete dei trasporti e delle infrastrutture.

In caso di necessità, il piano locale inoltre determina:

- le aree che richiedono la riqualificazione di edifici e infrastrutture esistenti;
- le aree pubbliche oggetto di trasformazione o reclamo di proprietà da parte di privati;
- le aree destinate alla costruzione di grandi interventi commerciali;
- le aree destinate a ricreazione e tempo libero e all'organizzazione di eventi collettivi;

- le aree destinate ai monumenti per le vittime belliche e le relative aree di pertinenza.

La procedura di elaborazione del piano locale coincide con quella dello studio. Durante la procedura, il Sindaco è responsabile di ottenere il consenso necessario per le variazioni d'uso dei terreni agricoli o forestali ad altri usi, di elaborare una valutazione di impatto ambientale degli interventi previsti e una valutazione delle conseguenze finanziarie del piano. Egli, poi, ottiene i pareri della Commissione architettonica e urbanistica del comune, quelli dei sindaci dei comuni confinanti (per quel che riguarda la distribuzione dei progetti di interesse pubblico di importanza locale). Dopodiché inizia la procedura di adeguamento del piano locale ai pareri ricevuti. Il sindaco presenta il disegno di piano al Consiglio comunale insieme alla lista di pareri e osservazioni. Il Consiglio vota il piano dopo averne verificato la compatibilità con lo Studio, decide allo stesso tempo sull'accoglimento o meno delle osservazioni, sulle modalità di realizzazione dei progetti di investimenti presenti nel piano che fanno capo al comune (interventi infrastrutturali, di pubblica utilità etc.), oltre che sulle modalità di finanziamento degli stessi in accordo con la legge sulle finanze pubbliche. Il sindaco presenta tale mozione al Governatore di voivodato per la valutazione di conformità con le leggi vigenti⁵¹.

Le Azioni Dirette fanno parte di un ulteriore gruppo di strumenti, utilizzate dal governo centrale o dai governi locali. Queste includono i progetti di interesse pubblico di rilevanza nazionale (aeroporti, autostrade e strade nazionali, frontiere, porti), e quelli di investimento all'interno delle competenze del governo locale o regionale, realizzati attraverso mezzi propri o cofinanziati dal governo e da investitori privati⁵².

Un'ulteriore modalità di gestione del territorio che vale la pena citare, in quanto alla base del maggior numero degli interventi realizzati oggi in Polonia, è costituita dalle Decisioni Amministrative da parte dei governi locali. Data l'insufficienza di copertura territoriale (specialmente per quel che riguarda i comuni urbani) da parte dei PTSC, un ruolo importante nella gestione del territorio è giocato da decisioni pubbliche dirette circa la determinazione di investimenti di interesse pubblico e le condizioni di edificazione di particolari interventi. Nel caso di assenza del PTSC, infatti, i progetti di investimenti di interesse pubblico sono localizzati attraversano una procedura che ha inizio con l'applicazione da parte dell'investitore. Per progetti di rilevanza nazionale o regionale, tali decisioni sono presentate dal sindaco su consenso del Sejmik, se gli stessi hanno rilevanza di contea o comunali, basta la volontà del sindaco, mentre per le aree speciali sono promossi dal governatore di voivodato. Qualsiasi cambiamento relativo all'uso del suolo, costituito cioè dalla costruzione di edifici o di cambiamento della funzione di edifici esistenti, richiede un pronunciamento positivo da parte del sindaco. Le decisioni amministrative più comuni che influenzano la gestione dello sviluppo spaziale, includono il permesso di costruire o demolire edifici, la licenza alla conversione dell'uso del suolo da agricolo o forestale ad altri usi, la decisione di vincolare determinate aree, le decisioni riguardanti la regolazione dell'uso delle risorse ambientali etc.

⁵¹ Ogni variante al PTSC o allo Studio avviene secondo le modalità appena descritte. Il sindaco inoltre procede periodicamente ad una revisione della validità e della coerenza del piano, esaminando i progressi compiuti nella sua elaborazione, le variazioni in termini di sviluppo territoriale ed il programma a lungo termine di attuazione.

⁵² All'interno delle azioni dirette un posto importante nella gestione dello sviluppo territoriale è occupato dallo sviluppo delle cosiddette infrastrutture soft (il trasferimento di tecnologia e innovazione, l'accesso all'educazione e la specializzazione di alto livello, disponibilità di consulenze specializzate, stimolazione delle imprese e sviluppo di business park per l'incubazione delle imprese più giovani, etc.).

Infine, esistono ulteriori regole concernenti i processi di sviluppo che riguardano i termini e le condizioni relative alla concessione dei permessi edificatori. Tali permessi devono essere ottenuti per la maggior parte delle edificazioni, e consentono di regolare il tipo di sviluppo che interesserà una determinata area tramite le indicazioni e i vincoli contenuti nel piano locale sull'uso del suolo. La procedura di concessione dei permessi dura solitamente due mesi al massimo, nel caso di una domanda formulata correttamente e conforme ai regolamenti in vigore. Nonostante ciò, in presenza di complicazioni (che sovente si verificavano in passato, ma sono tuttora relativamente frequenti - Judge, 1995, Dimitrowska-Andrews, 2006), l'ottenimento dei permessi necessari per intraprendere un intervento possono richiedere da 15 a 18 mesi. I permessi di edificazione sono decisioni amministrative che autorizzano il promotore a iniziare i lavori di costruzione, e possono essere consegnati solamente a coloro i quali possano provare di vantare diritti di proprietà sull'area oggetto di intervento. La domanda per i permessi di edificazione deve includere il piano di edificazione e tutti i pareri positivi richiesti dai regolamenti vigenti. I contenuti e la forma dettagliati del piano di edificazione sono definiti da un decreto del Ministero della Pianificazione Fisica e delle Costruzioni promulgato nel 1994. I permessi di edificazione perdono la loro validità se i lavori non vengono intrapresi in due anni a partire dalla loro assegnazione.

9.13.4 Pratiche di governo del territorio

Come già accennato, gli effettivi poteri delle municipalità sono stati fortemente limitati dalla reale situazione finanziaria per tutti gli anni '90. Tale elemento, sommato al limitato know-how e alle forti pressioni quotidiane, ha causato spesso lo scarso coinvolgimento delle municipalità nella promozione dello sviluppo del proprio territorio tramite strategie a lungo termine, costringendo le differenti gminy ad occuparsi principalmente di problemi pressanti a breve termine. Come conseguenza, i principali strumenti utilizzati sono stati quelli di natura regolativa, e per tutti gli anni '90 non si è assistito all'elaborazione di strumenti strategici.

L'evoluzione dello status delle finanze municipali, coincidente con una progressiva emancipazione dai sussidi statali, ha progressivamente consentito alle diverse municipalità una maggiore autonomia nel promuovere e intraprendere interventi di sviluppo territoriale. Il fatto però che lo stato provveda solamente ad una parte ridotta del budget finanziario delle gminy, se da un lato favorisce la libertà di azione delle municipalità forti, fa sì che le potenzialità finanziarie di queste ultime vari considerevolmente da regione a regione. Nel caso delle aree rurali della Polonia nord orientale ad esempio, i sussidi statali, nonostante ridotti, costituiscono ancora l'entrata maggiore, a causa delle scarse entrate raccolte tramite tasse locali, e quindi garantiscono un budget locale decisamente minore.

E' interessante sottolineare come i piani preparati prima della riforma del 1995 abbiano perso ogni valore con il nuovo Atto sulla Pianificazione del 2003 e, nonostante le aspettative, diversi centri urbani siano rimasti senza uno strumento di piano valido dopo tale data. Ad oggi, in seguito ai numerosi sforzi compiuti, la maggior parte delle municipalità polacche dispone dello Studio delle Condizioni e delle Direzioni di Sviluppo del Comune, ma solo il 26% del territorio nazionale è coperto da Piani locali di sviluppo Territoriale. Ad oggi dunque, la maggior parte del territorio polacco risulta sprovvisto di strumenti di pianificazione locale, indicando come differenti governi comunali trovino più efficace dialogare direttamente con gli attori privati senza la presenza ingombrante di uno strumento vincolante.

10. Ungheria

L'evoluzione del governo del territorio in Ungheria dalla fine del secondo conflitto mondiale ad oggi presenta alcune peculiarità in controtendenza con i percorsi evolutivi seguiti dalle nazioni limitrofe. Dopo un ventennio di forte controllo dello sviluppo economico, si è potuto infatti assistere ad una brusca inversione di rotta che, a partire dalla fine degli anni '60, ha progressivamente avvicinato il sistema economico ungherese a quelli occidentali. Nonostante il modello socioeconomico perseguito fino al 1989 sia stato caratterizzato da una politica di sviluppo estensivo focalizzata sulla crescita industriale, l'evoluzione degli strumenti utilizzati, dalle rigide direttive centrali ad incentivi e sussidi da gestire ai livelli inferiori, ha fatto sì che le contee e le municipalità ungheresi abbiano goduto di una certa autonomia nella gestione dello sviluppo territoriale già prima del crollo dell'Unione Sovietica.

La caduta del governo socialista ha poi definitivamente rafforzato il ruolo del livello locale a svantaggio dei livelli intermedi, e portato al consolidamento di un sistema di governo del territorio in fragile equilibrio fra direzione centrale e autonomia locale. Dalla metà degli anni '90, l'influenza dell'UE ha progressivamente favorito l'istituzione di un livello intermedio di gestione dello sviluppo che fosse compatibile con le politiche comunitarie, innescando diversi tentativi di regionalizzazione che, nonostante i risultati ottenuti, hanno ulteriormente indebolito il ruolo delle contee e non hanno fino ad oggi raggiunto alcuna conclusione.

Gli effetti della transizione macroeconomica fanno sì che il governo ungherese si trovi oggi a dover gestire una situazione di grave squilibrio territoriale che vede il predominio della capitale e delle regioni occidentali sulla restante parte della nazione, a carattere prevalentemente rurale e interessata da declino industriale. La struttura amministrativa incaricata di gestire questa situazione appare eccessivamente complessa, a causa dell'esistenza di una doppia gerarchia istituzionale formata da ben cinque livelli (tre per quel che riguarda la pianificazione più strettamente "fisica"). Dopo una breve introduzione sul periodo socialista in Ungheria (§10.1) e qualche accenno al passaggio da un'economia centralmente pianificata al cosiddetto Nuovo Meccanismo Economico (§10.2), il capitolo prende in esame l'evoluzione del contesto delle politiche di sviluppo regionale (§10.3) e delle politiche ambientali (§10.4), per poi riassumere i tratti salienti del carattere del governo del territorio in Ungheria prima del 1989 (§10.5). Si passa infine a presentare i tratti salienti della transizione macroeconomica (§10.6), per arrivare a delineare il quadro strutturale del governo del territorio dopo il crollo del blocco sovietico (§10.7), insistendo sulle dimensioni proprie di tale attività alla scala internazionale (§10.8), nazionale (§10.9), subnazionale (§10.10) e locale (§10.11).

10.1 L'Ungheria nel periodo socialista

Nel 1918, con la dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico in seguito alla sconfitta nella Prima Guerra Mondiale, l'Ungheria otteneva l'indipendenza. Nel 1919, il partito comunista

ungherese instaurava, quasi parallelamente all'URSS, la Repubblica ungherese dei Soviet, con a capo Béla Kun. Dopo la repressione della medesima, il 31 luglio dello stesso anno veniva ripristinato un sistema politico monarchico-parlamentare, fondato sul pluralismo partitico limitato dal ruolo del *Governante*, che fungeva da capo dello stato. Successivamente, il 4 giugno 1920, l'Ungheria perdeva più di due terzi del proprio territorio mediante il Trattato di Trianon che annetteva oltre 230.000 kmq ai paesi circostanti (soprattutto Romania, Slovacchia e Jugoslavia – Figura 10.1) e da un giorno all'altro trasformava milioni di ungheresi in minoranze etniche all'interno delle nazioni limitrofe (situazione immutata ancora oggi).



Figura 10.1: Ungheria – Estensione prima e dopo il Trattato di Trianon. (Fonte: <http://www2.bc.edu/~heineman/maps/1930smaps.html>)

A due anni dallo scoppio della seconda guerra mondiale, il 21 giugno 1941, l'Ungheria entrava in guerra a fianco della Germania e dell'Italia. Con la sconfitta dell'Asse Roma-Berlino, anche il regime filo-nazista ungherese veniva rovesciato, e il paese invaso dall'Armata Rossa. Le forze militari russe hanno contribuito alla costruzione della Repubblica Popolare d'Ungheria¹ e all'entrata dell'Ungheria nel blocco Sovietico negli anni immediatamente successivi alla guerra. Dopo un periodo di forte ripresa economica, guidata da un sistema fortemente centralizzato che aveva di fatto eliminato l'iniziativa privata e incentrato lo sviluppo sull'industria pesante statale, la mancata produzione di beni di consumo e la scarsa considerazione delle necessità della popolazione culminava nella protesta dell'autunno del 1956 a Budapest contro il controllo assoluto del regime filo-sovietico, che dava inizio alla rivoluzione ungherese. A seguito dei tumulti, il 1° novembre, l'Ungheria dichiarava l'uscita dal Patto di Varsavia e tre giorni dopo l'Armata rossa invadeva il Paese,

¹ Repubblica Popolare d'Ungheria (Magyar Népköztársaság) è stato il nome dello Stato dal 1949 fino al 1989.

reprimendo i moti rivoluzionari. Ristabilito l'ordine ed il controllo da parte del governo comunista, l'Ungheria rientrava di fatto nel patto di Varsavia, per restarci fino al 1989. In quell'anno, con la caduta della cortina di ferro e il rovesciamento del sistema comunista, il paese ha iniziato ad intraprendere le riforme necessarie alla transizione verso il libero mercato.

A differenza delle altre nazioni di Visegrad, durante il periodo socialista il governo ungherese ha impostato una serie di riforme graduali che hanno portato alla progressiva decentralizzazione dell'apparato decisionale e alla sperimentazione di nuovi compromessi circa il modello economico da perseguire e il ruolo della proprietà privata. Dopo l'ascesa al potere, il governo comunista ha introdotto un sistema di pianificazione e di gestione fortemente centralizzato, in cui lo sviluppo economico si basava sull'organizzazione top-down delle strutture amministrative e degli apparati industriali, nel tentativo di abolire le relazioni di mercato e instaurare un sistema di unità produttive indipendenti a livello decisionale. A partire dal 1968, l'introduzione del *Nuovo Meccanismo Economico* (NME) ha prodotto, in controtendenza con quanto è avvenuto nelle altre nazioni filosovietiche, una graduale decentralizzazione del sistema decisionale, introducendo maggior flessibilità ai livelli inferiori del sistema di pianificazione economica. All'interno di tale disegno, la Legge sui Consigli del 1971 ha contribuito a garantire alle amministrazioni locali (contee e municipalità) una maggiore autonomia rispetto a quelle delle nazioni limitrofe (Enyedi 1990), e le riforme graduali susseguitesisi durante gli anni '70 e '80, hanno progressivamente attenuato il ruolo del governo centrale nel controllo della sfera economica e sociale e introdotto diversi elementi di mercato² (Lorenzen 1996). Di seguito sono presentati i due stili contrastanti di gestione economica susseguitesisi nel contesto ungherese, per poi cercare di far luce sull'evoluzione di priorità perseguite e strumenti utilizzati nell'attività di governo del territorio in risposta alle problematiche regionali, insediative e ambientali.

10.2 Evoluzione della pianificazione economica

10.2.1 Economia centralmente pianificata (1950-1967)

Gli anni immediatamente successivi al 1945 sono stati un periodo di ricostruzione perseguita tramite l'introduzione di un sistema di pianificazione economica che presentava caratteri del tutto simili a quello adottato in Unione Sovietica. A causa delle difficoltà incontrate dai governi prebellici nel porre rimedio all'arretratezza economica e sociale del paese, l'istituzione di un forte apparato centrale di pianificazione sembrava offrire il più efficace mezzo di modernizzazione del sistema economico.

In breve tempo, i grandi appezzamenti territoriali sono stati espropriati, frammentati e distribuiti fra gli agricoltori, le banche e le grandi imprese sono state nazionalizzate, e lo stato ha assunto il ruolo di guida unica in tutti i processi economici, eliminando gradualmente ogni interesse privato. All'inizio del 1950, il sistema di controllo centrale era perfettamente funzionante e costituiva il mezzo tramite il quale perseguire i vasti obiettivi economici e sociali che sarebbero stati definiti nei successivi piani triennali e quinquennali, fino alla fine

² Nonostante i principali obiettivi di sviluppo socioeconomico abbiano continuato ad essere inclusi in piani quinquennali formulati centralmente, negli ultimi anni l'attuazione degli stessi è stata infatti affidata a misure fiscali ed incentivi piuttosto che ad un sistema di ordini e direttive imposte direttamente dal livello centrale ai livelli inferiori in maniera gerarchica com'era accaduto fino alla fine degli anni '60.

del 1967. Lo scopo del primo piano quinquennale (1950-1954) era la massimizzazione della crescita economica attraverso l'industrializzazione della nazione. Il piano mirava allo sviluppo di un'economia autarchica tramite il massiccio trasferimento di capitali e manodopera dal settore agricolo a quello industriale. Le numerose istituzioni statali, organizzate gerarchicamente e spesso con competenze sovrapposte, controllavano fin nei minimi dettagli le attività delle oltre 750 imprese esistenti. L'Ufficio di Pianificazione Nazionale ha giocato il ruolo principale all'interno di tale struttura, essendo responsabile per la redazione di piani di sviluppo dettagliati, sempre facendo riferimento alle linee guida dettate dalla Commissione Economica Nazionale. I piani produttivi erano impostati su una serie di indicatori economici preparati a cadenza trimestrale e annuale per ogni impresa, e stabilivano i livelli di investimento, la qualità delle spese, le quantità di energia, materiali e manodopera da destinare ad ogni stabilimento per il raggiungimento degli obiettivi produttivi prefissati³.

Nonostante il sistema fosse ingombrante e complesso, almeno durante il primo periodo, esso ha permesso l'adozione di prospettive a lungo termine e lo sviluppo di progetti complessi altrimenti difficilmente perseguibili. La scarsa flessibilità decisionale al livello dei singoli stabilimenti ha consentito di utilizzare personale non specializzato in ruoli manageriali di medio e basso livello – situazione impensabile in un sistema basato sull'iniziativa individuale.

Tale modello di sviluppo ha ottenuto risultati impressionanti fino a metà degli anni '60. Il PIL pro capite è cresciuto del 6% annuo tra il 1950 ed il 1967, i livelli di produzione industriale sono quadruplicati, la percentuale di forza lavoro occupata in attività agricole è diminuita nello stesso periodo dal 50% al 25% del totale nazionale (Marrese, 1980). Gli svantaggi di tale sistema hanno iniziato però ben presto a superare i vantaggi. L'assenza di forze di mercato ha fatto sì che l'unica variabile considerata dal governo nella definizione delle proprie strategie fosse l'identità fra ricavi e costi di produzione, portando all'istituzione di un complesso sistema di sussidi statali alle imprese, reso possibile grazie ai bassi prezzi pagati dallo stato per le forniture agricole. Anche i prezzi per i trasferimenti dei prodotti fra le varie imprese, invece che riflettere i costi reali degli stessi e stimolare così una distribuzione più efficiente delle risorse, erano definiti artificialmente. Allo stesso modo, i prezzi dei prodotti industriali per la popolazione è stato mantenuto artificialmente alto, mentre basso era quello dei prodotti agricoli. Anche i prezzi dei beni di esportazione divergevano dagli attuali costi di produzione, a causa della struttura di prezzi fissata dal COMECON nel 1951, mentre il complesso sistema di tassi di scambio avrebbe richiesto dei prezzi superiori a quelli artificialmente stabiliti. Alle imprese è stato impedito di commerciare direttamente con partner esteri, tramite l'istituzione di un'apposita Compagnia per il Commercio Estero. L'unica area in cui il sistema dei prezzi ha esercitato un'influenza diretta sulle decisioni individuali è stato il commercio al dettaglio, ma anche in questo caso i prezzi erano fissati in vista del controllo della domanda dei consumatori piuttosto che dell'offerta di beni.

Il sistema di pianificazione centralizzato ha finito dunque con il proteggere le imprese da quelle forze che avrebbero potuto stimolarne un'attività economica più efficiente, eliminando ogni sistema di competitività e sovente incoraggiando progetti costosi ad alto rischio e dalla dubbia validità, oltre che l'abbandono di ogni tentativo di innovazione tecnologica. Molti investimenti destinati a progetti di espansione delle attività produttive sono spesso rimasti

³ Le imprese erano raggruppate orizzontalmente a seconda della tipologia produttiva, e le direttive proprie per ogni ramo erano trasmesse dal relativo dipartimento all'interno del ministero responsabile.

incompiuti; gli obiettivi produttivi sono stati realizzati nella maniera più semplice possibile – tramite la produzione di beni sovrabbondanti e grazie all’uso sconsiderato di materie prime – con conseguente diminuzione della varietà e della qualità dei prodotti di consumo.

La risposta delle autorità di pianificazione a tale situazione è coincisa con ulteriori tentativi di regolazione della produzione attraverso ordini e direttive maggiormente dettagliate e vincolanti. Anche quando il ritmo del processo di industrializzazione ha rallentato, richiedendo ulteriori incentivi per stimolare una valutazione più sensibile dei costi di produzione, il sistema di pianificazione centralizzato ha dimostrato di essere incompatibile con ogni tentativo di diversificare la qualità della produzione⁴ (Korodi, 1976). Nuovi problemi hanno iniziato inoltre ad emergere nel sistema economico ungherese. La grande riserva di manodopera sulla quale si era basata la prima fase di industrializzazione estensiva era ormai quasi esaurita alla fine degli anni '50, vincolando ulteriori aumenti della produttività ad un aumento dell’efficienza degli stabilimenti (Kornai, 1981). In secondo luogo, la progressiva diversificazione del sistema economico nazionale ha fatto sì che il processo di pianificazione richiedesse informazioni sempre più dettagliate e dovesse occuparsi di obiettivi mano a mano sempre più complessi. Queste ragioni, insieme alla crescente insofferenza per il controllo centrale già espressa nell’insurrezione popolare del 1956, hanno contribuito, a metà degli anni '60, a convincere il governo centrale della necessità di una riforma radicale del sistema.

10.2.2 Nuovo Meccanismo Economico

Nonostante l’Ungheria non sia stata l’unica nazione filosovietica a riformare il proprio modello economico alla fine degli anni '60, il Nuovo Meccanismo Economico (NEM) adottato ha dimostrato di essere di gran lunga la riforma più innovativa. A partire dal 1967 gli obiettivi di sviluppo socioeconomico, che fino ad allora erano stati definiti dal Consiglio Nazionale per la Pianificazione all’interno di piani quinquennali, triennali ed annuali, hanno iniziato a perdere gradualmente il loro carattere normativo e vincolante, per essere sempre più spesso interpretati come linee guida, e non più implementati in maniera rigidamente gerarchica, ma tramite incentivi e misure indirette.

Di conseguenza, a partire dalla fine degli anni '60, le imprese hanno guadagnato una notevole indipendenza dal livello centrale ed hanno iniziato a sviluppare una qualche sensibilità alle regole di mercato. Il nuovo sistema prevedeva che parte dei profitti delle singole imprese potesse essere gestita internamente fornendo così, insieme all’introduzione della possibilità di richiedere crediti alla banca nazionale, una certa autonomia nelle decisioni di investimento. Solo gli investimenti maggiori hanno continuato ad essere determinati centralmente, e principalmente quelli riguardanti la localizzazione di nuovi stabilimenti o legati a variabili di sviluppo economico di importanza nazionale. I fondi accumulati dalle imprese hanno iniziato ad essere utilizzati sia per l’innalzamento dei salari (all’interno di determinati limiti fissati centralmente), sia per il pagamento di bonus produttivi, garantendo così una maggior capacità di attrazione di manodopera alle imprese più efficienti e produttive. Il nuovo meccanismo economico ha inoltre portato ad un sistema dei prezzi più flessibile,

⁴ Nonostante la riduzione del grado di controllo centrale, le imprese hanno continuato a non essere in alcun modo responsabili per le decisioni di investimento, di approvvigionamento di materie prime e di distribuzione dello stock prodotto, il profitto delle stesse rimanendo strettamente collegato al raggiungimento di obiettivi produttivi prefissi.

grazie all'abolizione dei prezzi fissi per un discreto numero di prodotti e beni di mercato. Il riconoscimento del fatto che il 50% dei profitti delle imprese derivava dal commercio estero, un terzo del quale con nazioni occidentali, ha portato all'abolizione della Compagnia per il Commercio Internazionale.

Nonostante i diversi dubbi sollevati negli anni '70 rispetto alle innovazioni proposte, principalmente legati al trasferimento di manodopera da un impiego all'altro e alle difficoltà di adattamento al più complesso clima di affari (Dawson, 1987), la riforma è stata completata nel giro di un decennio con il favore della popolazione. Quasi tutti i sussidi ed i sistemi di tassazione introdotti nel periodo precedente per proteggere le aree più vulnerabili e le imprese più deboli sono in breve tempo stati aboliti, così come i fondi destinati al "salvataggio" delle imprese fallimentari dalla bancarotta⁵. Durante gli anni '80, inoltre, l'Ungheria ha mosso, primo paese fra le nazioni di Visegrad, i primi passi verso l'allineamento del proprio sistema di prezzi al mercato globale, stabilendo un singolo tasso di scambio di valuta fra il Fiorino e le monete occidentali. L'inclusione nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale nel 1982 ha contribuito a fornire credibilità e stabilità alle riforme finanziarie intraprese, semplificando le operazioni commerciali in valuta locale e favorendo il turismo di provenienza occidentale. Anche le attività imprenditoriali sono aumentate, lentamente ma costantemente, dal 1970 fino al 1989, grazie alla creazione di nuove imprese e cooperative nel campo dell'industria, del commercio e dei servizi da parte di singoli individui. Infine, anche le attività commerciali, in principio esclusivamente di responsabilità di organismi locali delegati dal governo centrale, sono gradualmente passate nelle mani di operatori privati.

Il successo del NME deriva in primo luogo dall'abilità delle riforme introdotte di prevenire il declino economico verificatosi nelle altre nazioni comuniste a partire dagli anni '70 (Marrese, 1980). Nonostante ciò, è opportuno sottolineare come i progressi economici compiuti dall'Ungheria negli anni successivi alla riforma siano stati limitati da specifici handicap strutturali che hanno continuato a caratterizzare il NME fino al crollo del blocco socialista, fra cui la scarsa affidabilità del sistema decisionale, il rifiuto dello stato e delle imprese di intraprendere qualsiasi politica di innovazione, la persistenza di investimenti sovradimensionati ed il debito pubblico in continua crescita.

10.3 Pianificazione e Sviluppo Regionale

Dopo la seconda guerra mondiale, il governo del territorio in Ungheria ha dovuto fare i conti con i gravi squilibri della struttura territoriale ed economica nazionale. Tra il 1867, l'anno del compromesso con l'Austria, e lo scoppio della prima guerra mondiale, lo sviluppo economico della nazione era stato impressionante, ma aveva avuto effetti fortemente localizzati, generando "isole" di sviluppo all'interno di un territorio ancora caratterizzato da un'economia agricola di sussistenza. Le disparità regionali così createsi erano state ulteriormente esacerbate dalla divisione della Grande Ungheria nel 1919, che aveva privato la nazione dei principali centri urbani, lasciando a Budapest il ruolo di centro dominante e allontanando la maggior parte dei centri produttivi dalle fonti di materie prime, che passavano all'interno dei confini delle nazioni limitrofe. Successivamente, l'instabile governo

⁵ I cambiamenti nelle politiche del lavoro rendevano inoltre più semplice il licenziamento dei dipendenti, favorendo l'efficienza delle strutture produttive.

monarchico-parlamentare del periodo compreso fra le due guerre mondiali aveva ottenuto pochi risultati in termini di riequilibrio del sistema degli insediamenti, con gli scarsi tentativi di arginare i forti squilibri territoriali che avevano dovuto fare i conti con la novità e l'urgenza di un problema esploso improvvisamente all'alba del 1919. Per tali ragioni, la struttura territoriale ungherese alla fine della seconda guerra mondiale non differiva sostanzialmente da quella degli anni '20, così come simili erano le percentuali di forza lavoro impiegate in attività agricole e industriali e quella della popolazione urbana (Korodi, 1976).

10.3.1 Politiche e pianificazione regionale nell'economia centralmente pianificata

Il primo censimento post-bellico del 1949 dimostrava come Budapest, con i suoi 1,5 milioni di abitanti, ospitasse il 47% della popolazione urbana nazionale, avesse una dimensione dieci volte superiore a quella del secondo centro del paese (Szeged) e impiegasse oltre il 50% della manodopera industriale ungherese. Le uniche altre aree industriali significative erano localizzate nei pressi del massiccio montuoso centrale, tra la contea di Borsod nel nord del paese e la contea di Zala nel sud ovest, e nelle vicinanze della città di Miskolc. Altri importanti centri urbani degni di menzione erano Győr, unico centro commerciale della Piccola Pianura, Pecs, con le vicine miniere di carbone, Szeged e Debrecen, mentre il resto della nazione giaceva in uno stato di grave arretratezza economica. Numerose regioni presentavano però ingenti riserve di forza lavoro, buone connessioni infrastrutturali e copiose risorse idriche e minerarie che potevano costituire le basi per un futuro sviluppo industriale.

Il principio di equità di matrice socialista, che mirava all'innalzamento delle condizioni di vita nelle aree arretrate e alla riduzione dell'isolamento delle stesse attraverso investimenti in attività economiche e servizi pubblici, ha portato, dopo la fine della guerra, all'introduzione di un sistema di politiche regionali direttamente derivate dalle direttive economiche nazionali. Il governo comunista intendeva trasformare la società ungherese, prevalentemente rurale, in una società urbana e industriale, tramite la massiccia industrializzazione e la collettivizzazione delle attività agricole, mirando inoltre alla riduzione del dominio economico e culturale della capitale Budapest sul territorio nazionale (Zovanyi 1986). Fin dal principio, l'obiettivo dichiarato alla base delle politiche regionali intraprese è coinciso dunque con il decentramento delle attività industriali nelle regioni più arretrate, oltre che con il potenziamento del settore agricolo. A causa dell'enfasi posta sulla dimensione settoriale dell'industrializzazione da parte del primo piano quinquennale (1950-54), privo di ogni considerazione spaziale, i primi anni di pianificazione economica hanno portato però a risultati opposti. Le ambizioni autarchiche del governo hanno portato alla concentrazione degli scarsi investimenti centrali in territori ricchi di risorse naturali (le montagne centrali e l'area di Pecs), mentre la crescita di attività manifatturiere di altro tipo ha continuato ad essere promossa sul territorio di Budapest, grazie al tessuto industriale esistente e alla posizione nodale rispetto al sistema infrastrutturale.

Come conseguenza del primo piano quinquennale sono state create cinque nuove "città socialiste" – Ajka, Dunaujvaros, Komló, Óroszlány e Várpalota – secondo criteri localizzativi che però contrastavano l'obiettivo di riduzione delle disparità regionali. Con l'eccezione di Dunaujvaros, tutti gli altri centri sono stati localizzati in territori relativamente industrializzati; la scelta di quest'ultima area era considerata dai più un perverso tentativo di ignorare i vincoli

relativi alla disposizione delle risorse naturali sul territorio nella corsa all'auto-sussistenza⁶. Mentre forzava il ritmo dell'industrializzazione, contemporaneamente il governo ha ridotto il capitale investito in attività agricole, con il conseguente impoverimento delle aree rurali e l'abbassamento delle condizioni di vita di quel 50% della popolazione che dipendeva da tali attività. Anche dopo il rallentamento dell'industrializzazione nel 1954 gli investimenti hanno continuato ad interessare principalmente le aree industriali esistenti, ed il gap in termini di possibilità e standard di vita fra i territori più sviluppati e le aree rurali è cresciuto costantemente fino al 1960. Tali investimenti hanno portato, però, ad un attenuamento del ruolo dominante di Budapest nel panorama nazionale, con diverse altre città che hanno conosciuto un discreto sviluppo grazie agli ingenti investimenti nell'industria pesante.

	% Investimenti 1956-1970	Crescita manodopera industriale (1960=100)	Localizzazione manodopera industriale - 1960	Localizzazione manodopera industriale - 1970
Budapest	22,5	105	44	34
Aree industriali esistenti	52	137	36	38
Aree sotto- industrializzate	25,5	199	20	28
Ungheria	100	134	100	100

Figura 10.2: Distribuzione spaziale dell'occupazione industriale in Ungheria (1956-1970). (Fonte: Bora, 1976)

Solamente tramite il terzo piano quinquennale (1961-65), il governo centrale è intervenuto concretamente sulla questione dell'arretratezza delle aree rurali, promuovendo un modello di sviluppo più intensivo. Le politiche fiscali e gli investimenti hanno iniziato a favorire tali aree, sono stati intrapresi numerosi tentativi di rilocalizzazione industriale da Budapest verso altri territori, soprattutto per quel che riguarda quelle attività non più adatte all'ambiente urbano a causa dell'elevato tasso di inquinamento e della richiesta di manodopera non qualificata (Bora, 1976). La politica di decentralizzazione intrapresa ha portato a notevoli risultati e, alla soglia del 1968, oltre 200.000 nuovi posti di lavoro erano stati creati in regioni rurali arretrate, in diversi rami dell'industria leggera (principalmente dell'industria alimentare). Nonostante tali regioni fossero state interessate da meno del 25% degli investimenti totali, la forza lavoro occupata in attività extra agricole è dunque raddoppiata durante gli anni '60, facendo emergere una struttura industriale più bilanciata (vedi Figura 10.2). Negli anni '60 infatti, grandi investimenti hanno interessato i cinque centri designati a contrastare il ruolo dominante di Budapest: Miskloc, Debrecen, Szeged, Pecs e Győr (Lorenzen 1996; Zovanyi 1986, 1989), la politica di dispersione industriale ha contribuito anche alla realizzazione di industrie leggere di medie e piccole dimensioni in aree arretrate o prevalentemente rurali. La rilocalizzazione di apparati industriali da Budapest verso altre aree, la preferenza delle regioni marginali per la collocazione di nuovi interventi, la realizzazione di numerose industrie collegate alle attività agricole, hanno contribuito al riequilibrio della struttura regionale.

Nonostante i risultati positivi, la politica di sviluppo delle regioni più svantaggiate non è stata esente da critiche. Mentre la localizzazione di nuovi stabilimenti industriali nei pressi di

⁶ la città di Dunaujvaros è nata attorno ad un grande kombinat destinato alla produzione integrata di ferro e acciaio, il cui funzionamento è stato compromesso fin dal principio dalla continua necessità di importare materie prime. Allo stesso modo, anche la forte crescita di produzione di alluminio degli anni '50, sebbene giustificata dalle ricche riserve di bauxite ungheresi, aveva un senso solamente all'interno di un contesto economico autarchico, a causa degli elevatissimi costi dell'elettricità generata in sito per permettere la produzione (Dawson, 1987).

città e villaggi della Grande Pianura era infatti una necessità univocamente condivisa sul piano dello sviluppo sociale dell'area, tale operazione ha previsto una maggiore quota di spese rispetto ad un simile investimento in regioni industrializzate, soprattutto a causa dell'alto costo necessario alla realizzazione degli interventi infrastrutturali richiesti dagli impianti e all'addestramento della forza lavoro⁷ (Dienes, 1973). In generale, è interessante sottolineare come in poco meno di vent'anni le politiche di sviluppo regionale intraprese dal governo centrale abbiano modificato radicalmente la struttura della società ungherese. L'industrializzazione forzata degli anni '50, basata sull'utilizzo del surplus di manodopera rurale, ha generato tassi migratori e di pendolarismo senza precedenti. In poco più di un decennio, la percentuale di forza lavoro impiegata in attività agricole è passata dal 55% al 40%, e coloro i quali si sono stabiliti in centri urbani per dedicarsi ad attività industriale sono stati costretti ad adottare uno stile di vita completamente nuovo, con considerevoli problemi di adattamento per i nuclei familiari coinvolti e per gli insediamenti destinati ad accoglierli⁸.

La prima politica di sviluppo regionale comprensiva adottata in Ungheria alla fine degli anni '50 ha inoltre portato ad un ripensamento dell'intero quadro relativo al governo del territorio. Il decreto governativo emanato nel 1958 ha definito infatti per la prima volta principi e metodi di pianificazione regionale, dividendo il territorio nazionale in nove regioni⁹ che avrebbero dovuto costituire la base per le analisi statistiche propedeutiche al processo di pianificazione. La documentazione delle condizioni dello sviluppo regionale nel 1960, basata su rilevazioni comprensive di tutto il territorio nazionale, ha costituito un ulteriore passo nell'evoluzione della politica regionale ungherese (Koszegfalvi, 1982), e ha significato l'inizio di una fase più consapevole per il governo del territorio. Negli stessi anni il governo centrale ha riconosciuto l'impossibilità di continuare a derivare i piani regolatori urbani dai piani quinquennali, richiedendo specifiche strategie di sviluppo territoriale a livello nazionale e regionale che avrebbero dovuto costituire la base per la pianificazione regolativa a livello locale. Nel 1963 un'ulteriore riforma legislativa ha classificato così la pianificazione regionale come attività di trasformazione fisica di natura prettamente tecnica e portato all'elaborazione di una serie di analisi territoriali e di successivi master plan di contea, mentre la definizione degli obiettivi socioeconomici sono rimasti inclusi nei piani nazionali di matrice economica, dando così origine a quello scollamento fra pianificazione dello sviluppo regionale e pianificazione regionale più propriamente tecnica e regolativa che persiste tuttora (Koszegfalvi, 1982; Pfeil Somlyodyne, 2005).

Gli strumenti che riguardavano le diverse unità territoriali erano divisi in piani di sviluppo e piani amministrativi-regolativi, organizzati in maniera fortemente gerarchica. Oltre agli strumenti di livello nazionale, le autorità regionali (i Consigli di Contea ed il Consiglio della città di Budapest) e locali erano incaricati di preparare sia piani di sviluppo a medio termine sia piani regolatori per il controllo dello sviluppo fisico. A livello nazionale, invece, il documento più significativo prodotto in quegli anni è stato la *Matrice per lo Sviluppo del*

⁷ Le imprese inoltre, hanno continuato ad opporre una forte resistenza alla rilocalizzazione di parte della produzione in regioni al di fuori dell'area di Budapest.

⁸ Budapest ad esempio ha dovuto fronteggiare una profonda crisi legata alla carenza di residenze, di trasporti e di servizi per i cittadini, e tale situazione ha interessato la maggior parte dei principali centri in espansione. Tali emergenze non hanno però trovato risposta nel breve periodo, e sono stati affrontati solamente negli anni '70, con la restituzione di parte dell'autonomia alle autorità locali.

⁹ I confini delle quali si basavano sulle caratteristiche del sistema degli insediamenti (Pfeil Somlyodyne, 2005).

Sistema degli Insediamenti, completato nel 1963, che comprendeva tutti gli elementi classici di pianificazione regionale (ad eccezione di regolamentazioni per la protezione dell'ambiente), e definiva una rigorosa gerarchia di funzioni e ruoli fra i diversi insediamenti, specificando inoltre i confini dei territori di pertinenza degli stessi.

10.3.2 La politica di sviluppo regionale durante il NME

La riforma economica del 1968 ha contribuito anche all'evoluzione del ruolo delle politiche di sviluppo regionale, che hanno acquistato via via maggior peso nella definizione degli interventi economici. Come afferma Korodi (1976), la pianificazione regionale ungherese nel NME ha interessato sia elementi di indirizzo economico sia elementi di natura sociale, coniugando in un unico quadro l'utilizzo razionale possibile delle risorse naturali e umane del paese all'interno di una struttura territoriale ben definita da forze di produzione, nel tentativo di servire al meglio gli interessi della popolazione. In particolare, essa si fondava su una serie di premesse ideologiche principali. Le decisioni localizzative degli apparati produttivi dovevano basarsi su criteri oggettivi e costituire un compromesso soddisfacente fra interessi dell'impresa e bisogni della società; la struttura produttiva di un determinato territorio doveva presentare caratteristiche tali da garantire l'efficiente utilizzo del sistema infrastrutturale e la pari opportunità di impiego alle diverse componenti della società (uomini, donne, minoranze, etc.). Le cooperative agricole e quelle controllate dallo stato erano incoraggiate a prestare attenzioni alle condizioni topografiche delle aree di pertinenza ed alla tutela della stesse, ed i terreni di dubbia produttività dovevano essere riconvertiti ad aree forestali previa realizzazione di interventi atti a compensare i posti di lavoro perduti. L'ammodernamento del sistema infrastrutturale nazionale avrebbe dovuto dotare tutti i villaggi delle connessioni di base e provvedere alla razionalizzazione del sistema ferroviario. I servizi pubblici per la cittadinanza, infine, dovevano essere diffusi in tutte le regioni del paese, ed interventi in tal senso avrebbero dovuto riguardare soprattutto le aree svantaggiate, così da contribuire alla riduzione delle disparità in termini di standard di vita.

Nel 1971, il Consiglio dei Ministri ha approvato due direttive di fondamentale importanza, che hanno dato il via ai lavori propedeutici alla redazione dei due strumenti che hanno caratterizzato lo sviluppo territoriale dell'Ungheria dei due decenni successivi: il *Concetto Nazionale per la Pianificazione Regionale (CNPR)* e la *Strategia Nazionale di Sviluppo degli Insediamenti (SNSI)*. Entrambe le direttive avevano valore legale, nonostante in realtà svolgessero principalmente il ruolo di "linee guida" e l'applicazione dettagliata delle stesse fosse lasciata alla libera interpretazione delle istituzioni coinvolte in operazioni di pianificazione¹⁰ (Horvath 1995; Zovanyi 1986, 1989).

10.3.3 Il Concetto Nazionale per la Pianificazione Regionale

Nel 1975, il Ministero per le Costruzioni e lo Sviluppo Urbano ha commissionato all'Istituto Scientifico per la Pianificazione e le Costruzioni la preparazione del CNPR, che è stato approvato nel 1980. Il Ministero aveva richiesto all'Istituto di formulare una serie di raccomandazioni circa il futuro sviluppo spaziale delle reti trasportistiche, energetiche e dei

¹⁰ Ossia il Ministero delle Costruzioni e dello Sviluppo Urbano, i consigli delle contee e delle municipalità, e l'istituto scientifico della pianificazione e costruzione (VATI), come prescritto dalla Legge sui Consigli del 1971.

servizi, la localizzazione dei futuri stabilimenti industriali, il miglioramento del sistema degli insediamenti, e un insieme di misure per la prevenzione dell'ambiente. Il piano, realizzato in collaborazione con diverse agenzie (ministeri, istituti di ricerca e università), era stato definito "auto-regolante", cioè adattabile alle differenti circostanze regionali, ed era stato presentato come strumento di gestione dello sviluppo socioeconomico regionale (Barath, 1981).

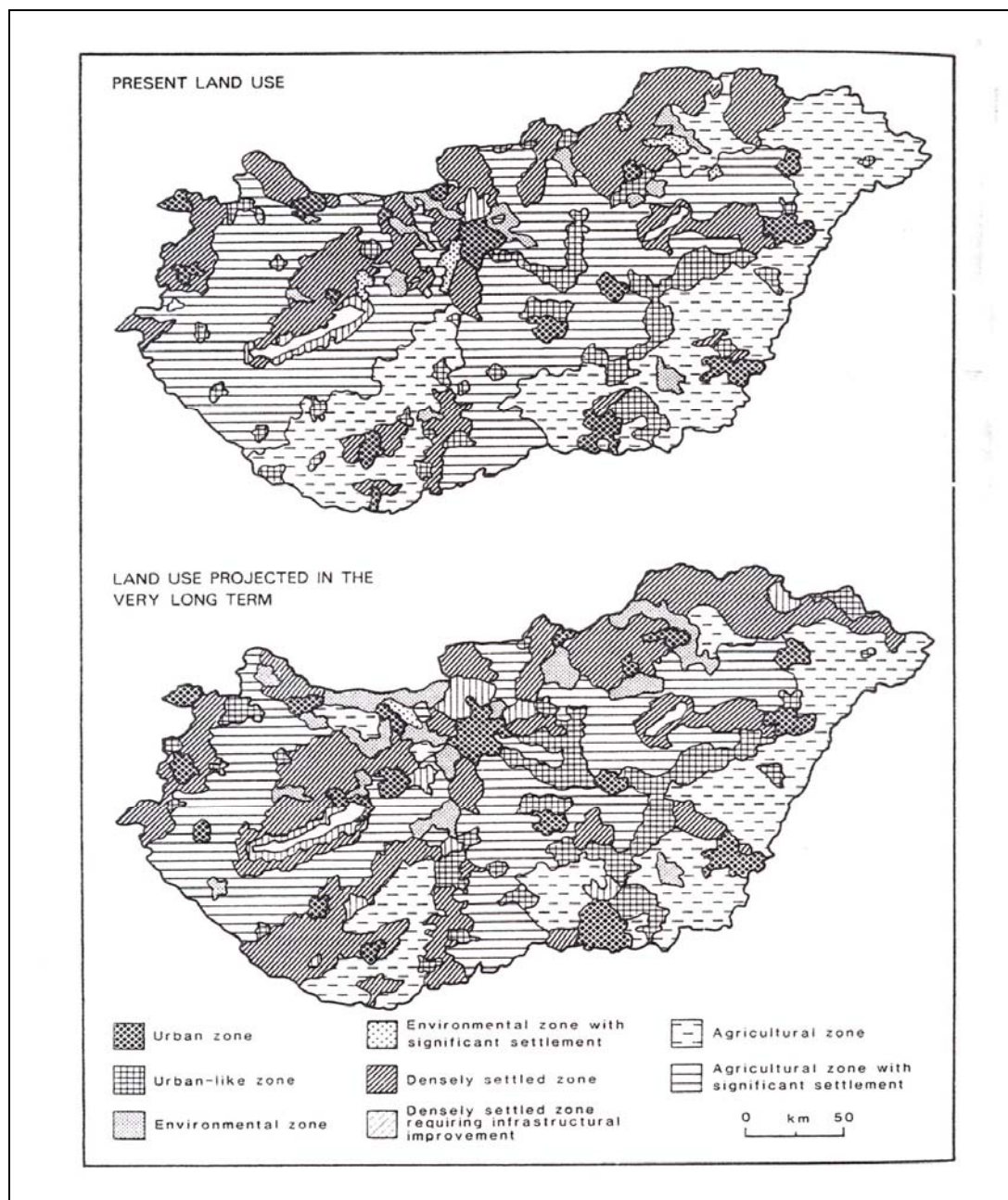


Figura 10.3: Sistema degli usi del suolo in Ungheria nel 1970 e nelle previsioni del CNPR. (Fonte: Dawson, 1987)

Lo strumento ruotava intorno all'idea che le caratteristiche economiche e demografiche delle singole regioni avrebbero dovuto giocare un ruolo decisivo per lo sviluppo territoriale. Il documento presentava una prognosi demografica piuttosto pessimista, prevedendo il declino da 10.700.000 a 10.200.000 abitanti nel periodo 1980-2000, ed il conseguente aggravarsi della carenza di manodopera. Sempre secondo le previsioni, la popolazione urbana era invece

destinata a continuare ad aumentare fino a raggiungere il 75% del totale entro il 2020, portando così ad una marcata differenziazione territoriale tra regioni urbanizzate e aree rurali arretrate e caratterizzate da emorragie demografiche. Le migrazione interne ed i fenomeni di pendolarismo dovevano invece diminuire progressivamente, in concomitanza con la stabilizzazione della struttura produttiva, e anche quella occupazionale erano previsti cambiamenti radicali, collegati all'espansione del terzo e quarto settore a spese delle attività industriali pesanti e di quelle agricole.

La strategia operativa del CNPR si basava principalmente sul raggiungimento di un maggior coordinamento territoriale degli interventi e su una più efficace divisione del lavoro a livello nazionale, regionale e locale. A livello nazionale, lo sviluppo coordinato di Budapest e dei territori limitrofi avrebbe dovuto rafforzare la qualità culturale ed economica della nazione. A scala regionale, il documento prevedeva la promozione di una più equa distribuzione degli insediamenti, tramite lo sviluppo delle funzioni produttive e terziarie di un cospicuo numero di aree urbane, con lo scopo di elevare il numero di città dalle 109 del 1980 a circa 200 nei due decenni successivi. Al livello locale, infine, il CNPR incoraggiava una maggior unità funzionale fra i diversi insediamenti ed i rispettivi hinterland.

Il CNPR costituiva di fatto un compromesso fra quattro diversi modelli di sviluppo con peculiari punti di forza e debolezze (Dawson, 1987). Il primo, prevedeva la continuazione della politica di sviluppo concentrato che aveva caratterizzato il precedente periodo, che aveva lo svantaggio di portare a tensioni regionali e di continuare a sotto-utilizzare le risorse locali; il secondo, si basava sullo sviluppo delle aree sussidiarie già in qualche modo collegate a regioni con un'elevata concentrazione di attività socioeconomiche, e avrebbe portato ad un più efficace utilizzo delle potenzialità locali, ma solamente nel medio-lungo periodo. Il terzo modello, prevedeva il rafforzamento delle tendenze di concentrazione degli insediamenti, attraverso una più efficace distribuzione della forza lavoro tra i centri di alto livello gerarchico e le rispettive aree di influenza, ma rischiava di accentuare la situazione di declino delle aree più arretrate. Il quarto, poi, mirava a localizzare investimenti ed interventi nelle aree in declino per favorirne lo sviluppo, ma era il meno efficiente in termini di crescita economica.

Il compromesso fra tali modelli appare evidente esaminando i tre principi guida del CNPR (Dawson, 1987). Il primo di essi prevedeva l'effettivo utilizzo delle risorse locali presenti in ogni regione, e garantiva pari-importanza allo sviluppo di attività agricole-agroindustriali e di quelle manifatturiere ed estrattive. In termini territoriali, tale principio prevedeva l'estensione della regione di Budapest attraverso di tre aree destinate a fenomeni di sviluppo complesso – le immediate vicinanze della capitale, che includeva una sessantina di insediamenti; una zona intermedia della quale Dabas, Godollo Monor, Rackeve, Szazhalombatta e Vac costituivano i centri principali; ed un'area più esterna che includeva quelle città caratterizzate da una carenza di funzioni terziarie e quaternarie a causa della prossimità di Budapest (ad esempio Czegled, Dunaujvaros, Hatvan, Jaszbereny, Salgotrjan, Szekesfehervar e Tatabanya). Tale principio prevedeva l'ulteriore espansione dei principali poli provinciali, ed in particolare dei centri regionali di Debrecen, Gyor, Miskolc, Pecs e Szeged e delle relative aree di influenza, i centri della Grande pianura (Bekescsaba-Bekes-Gyula, Kecskemet, Nyiregyhaza e Szolnok), e le città trans-danubiane di Kaposvar, Sopron, Szekesfehervar, Szombathely e Veszprem. Infine, intendeva favorire la formazione di tre differenti corridoi di crescita urbana lungo i tre principali assi infrastrutturali – il segmento del Danubio fra Gyor e Esztergom, quello tra

Dunaujvaros e Mohacs, e la diagonale nord-est sud-ovest ai piedi del massiccio centrale, già in parte urbanizzata. Le contee di Bacs Kiskun, Baranya, Bekes, Csongrad e Hajdu-Bihar erano destinate principalmente allo sviluppo dell'agricoltura intensiva (Figura 10.3).

Il secondo principio del CNPR mirava alla trasformazione del tradizionale sistema infrastrutturale radio-centrico incentrato su Budapest in un sistema a maglia più aperta e flessibile che avrebbe portato a vantaggi considerevoli derivanti dallo sfruttamento della direttrice est-ovest che collegava le città di Debrecen, Dunaujvaros, Szekefehrvar, Szombathely, Szolnok e Veszprem, dall'integrazione delle reti locali trasportistiche, energetiche e idriche e dalla realizzazione di un nuovo ponte sul Danubio a sud di Budapest. La valle di Zagyva, tra Kisvarda e Zahony, e il corridoio di collegamento fra Budapest, Kecskemet e Szeged costituivano aree di sviluppo secondario, mentre la regione del lago Balaton e l'area compresa fra i centri di Kaposvar, Nagykanisza, Pecs e Zalaegerseg avrebbero costituito ulteriori poli di crescita. Il terzo principio prevedeva il riequilibrio dei tassi di crescita economica fra le varie regioni, con lo scopo di ridurre il numero di territori in ritardo di sviluppo. Tale operazione richiedeva una maggior attenzione ai processi di sviluppo delle regioni localizzate presso il confine nord-est e sud-ovest del paese. Comprende il tentativo di estendere la politica di investimento nelle città della Grande pianura ai relativi territori di influenza, per evitare di creare ulteriori "isole di sviluppo", promuovere la crescita dei territori trans-danubiani occidentali e della valle del Danubio meridionale. La figura 10.3 raccoglie e presenta in maniera sintetica le implicazioni dei tre principi del CNPR in relazione a i cambiamenti nell'uso del territorio a scala vasta, e mostra chiaramente gli assi principali di sviluppo lungo il corso del Danubio e delle montagne centrali¹¹.

A scala locale, il CNPR suggeriva la creazione di un mix armonioso di funzioni all'interno di quadri territoriali coerenti. Le microregioni costituivano l'unità di pianificazione base, ed erano state divise in 5 tipologie a seconda dell'insieme delle funzioni ospitate. I più avvantaggiati erano i distretti urbani le cui funzioni avevano importanza nazionale, mentre le aree più svantaggiate non presentavano alcuna forma insediativa urbana né condizioni necessarie allo sviluppo di tali insediamenti. Erano previste delle cosiddette regioni di servizio funzionale, che fungevano da tramite di diffusione dei processi di sviluppo fra i centri principali e i relativi hinterland. Come è facile intuire, piuttosto che uno strumento di pianificazione dettagliato il CNPR costituiva un insieme di concetti, linee guida e raccomandazioni che dovevano essere implementato tramite strumenti di dettaglio. In linea con lo spirito del NME, il documento prevedeva l'elaborazione di piani di sviluppo destinati ad essere attuati in maniera indiretta tramite una serie di misure fiscali, incentivi, sussidi economici, e in maniera più diretta, grazie ad operazioni mirate di zoning funzionale, lasciando soltanto la localizzazione degli investimenti più importanti nelle mani del governo centrale. Gli strumenti di piano presentavano durate differenti, da quelli a medio termine – tipicamente 10 anni – fino a quelli a lungo termine, che potevano coprire un arco di oltre 50

¹¹ La creazione di una rete infrastrutturale più "aperta" doveva prevenire ulteriori fenomeni di espansione incontrollata dei principali centri urbani, e garantire la necessaria flessibilità per la futura pianificazione dell'uso del territorio. Il CNPR prevedeva solamente un modesto aumento delle aree edificate, grazie all'utilizzo più razionale degli insediamenti esistenti, tutelando così le aree agricole. Nonostante ciò, prevedeva anche una riduzione della superficie di territorio agricola, da ottenersi tramite processi di ri-forestazione delle aree scarsamente produttive.

anni, e differivano in termini di copertura geografica¹², dai piani destinati ad occuparsi in dettaglio di aree limitate con necessità specifiche (ad es. l'area del lago Balaton, delle miniere di Pecs etc.) agli strumenti comprensivi per la pianificazione economica dei distretti, ai programmi nazionali settoriali (ad es. la politica per la casa).

10.3.4 La Strategia Nazionale di Sviluppo degli Insediamenti

La SNSI costituiva una parte integrante del CNPR. Nonostante ciò, è appropriato considerarla separatamente siccome, a differenza di quest'ultimo, è stata implementata senza intoppi durante tutti gli anni '70 e '80 fino alla caduta del blocco sovietico, grazie ai continui aggiustamenti delle politiche promosse. La SNSI è stata concepita per rettificare le carenze caratterizzanti il sistema nazionale degli insediamenti, e presentava due obiettivi principali: l'innalzamento dell'efficienza economica nazionale e la riduzione delle disparità delle condizioni di vita nelle differenti regioni (Illes, 2003). Il documento doveva supportare il raggiungimento di maggior giustizia ed equità sociale e costituire uno strumento utile ad eliminare le sostanziali differenze in termini di qualità della vita e accesso ai servizi pubblici causate dallo sviluppo economico impari dei decenni precedenti¹³.

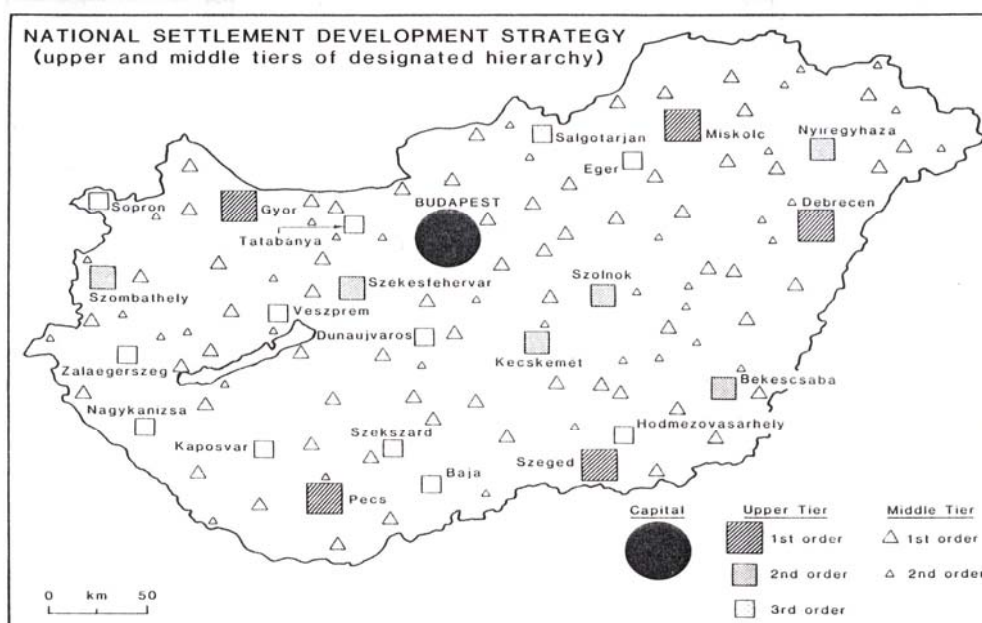


Figura 10.4: SNSI – Livello urbano superiore e intermedio. (Fonte: Compton, 1984)

La SNSI si basava su un adattamento del modello delle centralità di Christaller¹⁴ alle esigenze socioeconomiche socialiste, e assegnava ad ognuno di oltre 1100 insediamenti un

¹² Ad esempio, i contenuti generali del CNPR erano stati inclusi all'interno di piani nazionali a medio e lungo termine, mentre le raccomandazioni riguardanti gli usi del territorio erano riprese nei piani di sviluppo delle diverse contee. Le linee guida del CNPR servivano inoltre per determinare i budget destinati allo sviluppo delle diverse regioni. In breve, tale strumento stabiliva le fondamenta per l'estensione delle infrastrutture tecniche e sociali, e definiva il contesto dello sviluppo socioeconomico nazionale, all'interno del quale ulteriori strumenti di pianificazione avrebbero provveduto alla realizzazione degli interventi specifici.

¹³ Esso doveva inoltre stabilizzare la distribuzione regionale della popolazione e frenare gli ingenti flussi migratori generati dal differente potenziale attrattivo delle diverse regioni, contribuendo a correggere numerosi problemi urbani legati alla carenza di abitazioni, di trasporti pubblici, etc.

¹⁴ Vedi Christaller (1933) per una trattazione completa.

ruolo preciso all'interno della gerarchia urbana nazionale. Nella prima versione, pubblicata nel 1971, essa riconosceva tre diversi livelli urbani oltre alla capitale Budapest: un livello superiore diviso in tre ordini, un livello intermedio diviso in due ordini, ed un livello inferiore diviso nuovamente in tre ordini. Per ognuno degli otto ordini erano stati stabiliti obiettivi demografici e occupazionali, ed ogni insediamento doveva provvedere a soddisfare le esigenze della popolazione che vi risiedeva e degli abitanti della propria area di influenza, tramite la presenza di funzioni appropriate al livello gerarchico del centro stesso (La figura 10.4 ripropone il sistema di centri urbani così come promosso dalla SNSI) (Compton 1984).

Durante gli anni '70, la SNSI è stata applicata rigorosamente come un piano prescrittivo, ed ha contribuito in maniera importante allo sviluppo dei cinque centri regionali di Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs e Szeged quali possibili alternative al dominio territoriale di Budapest. Anche numerose contee hanno conosciuto un periodo di relativa prosperità, e la realizzazione di servizi di pubblica utilità in un discreto numero di villaggi appartenenti al livello intermedio, ha garantito agli stessi di ottenere lo status urbano. In contrasto con tali trend favorevoli, però, gli obiettivi per molti dei centri del livello intermedio e per la maggior parte di quelli del livello inferiore non sono stati raggiunti, e le municipalità escluse dal documento continuavano a versare in un grave stato di declino. Inoltre, la SNSI ha ricevuto numerose critiche durante gli anni '70, a causa dell'esclusione di oltre due terzi del totale degli insediamenti ungheresi e della promozione dell'esercizio delle responsabilità amministrative e finanziarie fortemente gerarchico, che avvantaggiava lo sviluppo dei centri regionali e di contea di livello superiore alle spese di quelli di livello inferiore¹⁵. Ulteriori dubbi riguardavano le prescrizioni in termini di obiettivi economici e demografici, eccessivamente rigidi e difficilmente adattabili alle variazioni dello spazio economico nazionale¹⁶.

In risposta a tali osservazioni, nel 1981 il governo centrale ha annunciato la revisione della SNSI. I cambiamenti introdotti hanno riguardato l'abbandono degli obiettivi demografici, la riduzione degli ordini territoriali che costituivano la gerarchia degli insediamenti da otto a sette, e lo spostamento dell'attenzione sullo sviluppo dei centri di medie e piccole dimensioni (con la conseguente riduzione degli investimenti nei centri regionali e di contea). La nuova versione della strategia incoraggiava un maggior coordinamento orizzontale fra centri appartenenti allo stesso ordine gerarchico, e prendeva in considerazione le esigenze delle aree incluse nella regione di Budapest, includendo cinque nuovi nodi all'interno della stessa. Nonostante le modifiche del 1981, molti dubbi hanno continuato a riguardare il documento fino al 1989, principalmente in relazione al destino dei quasi due milioni di ungheresi residenti nei comuni esclusi dalla strategia. La fusione di numerose cooperative agricole ha infatti causato la chiusura degli uffici per l'agricoltura in molti di questi centri, e la perdita

¹⁵ Come sottolinea Enyedi (1983), nel 1980 l'80% dei fondi destinati allo sviluppo ed amministrati dai consigli di distretto erano controllati dal dipartimento del tesoro. Non è quindi sorprendente che gli interventi di sviluppo residenziale di vasta scala e la gran parte degli investimenti settoriali fosse localizzato nei centri urbani di maggior importanza, e che durante gli anni '70 ed i primi anni '80 la restante parte degli insediamenti, che ospitavano oltre il 47% della popolazione, avesse ricevuto solamente il 10% dei fondi, favorendo così la concentrazione di risorse, attività economiche e popolazione negli insediamenti principali.

¹⁶ Ad esempio, le speciali esigenze degli insediamenti in crescita nei pressi della capitale non erano state prese in considerazione, così come i necessari sistemi di diffusione di sviluppo economico tra aree centrali e relative zone di influenza. Inoltre, la SNSI prevedeva in diversi casi che centri limitrofi appartenessero allo stesso ordine territoriale, spingendo quindi gli stessi a competere piuttosto che organizzare le proprie attività in maniera coordinate, mentre numerosi centri appartenenti all'ultimo livello territoriale erano talmente sotto-sviluppati che era impossibile raggiungere gli obiettivi previsti agendo soltanto su risorse e potenzialità endogene.

della maggiore fonte di ricchezza e occupazione. La riorganizzazione del sistema scolastico e sanitario ha inoltre escluso tali centri, contribuendo alla loro marginalizzazione¹⁷.

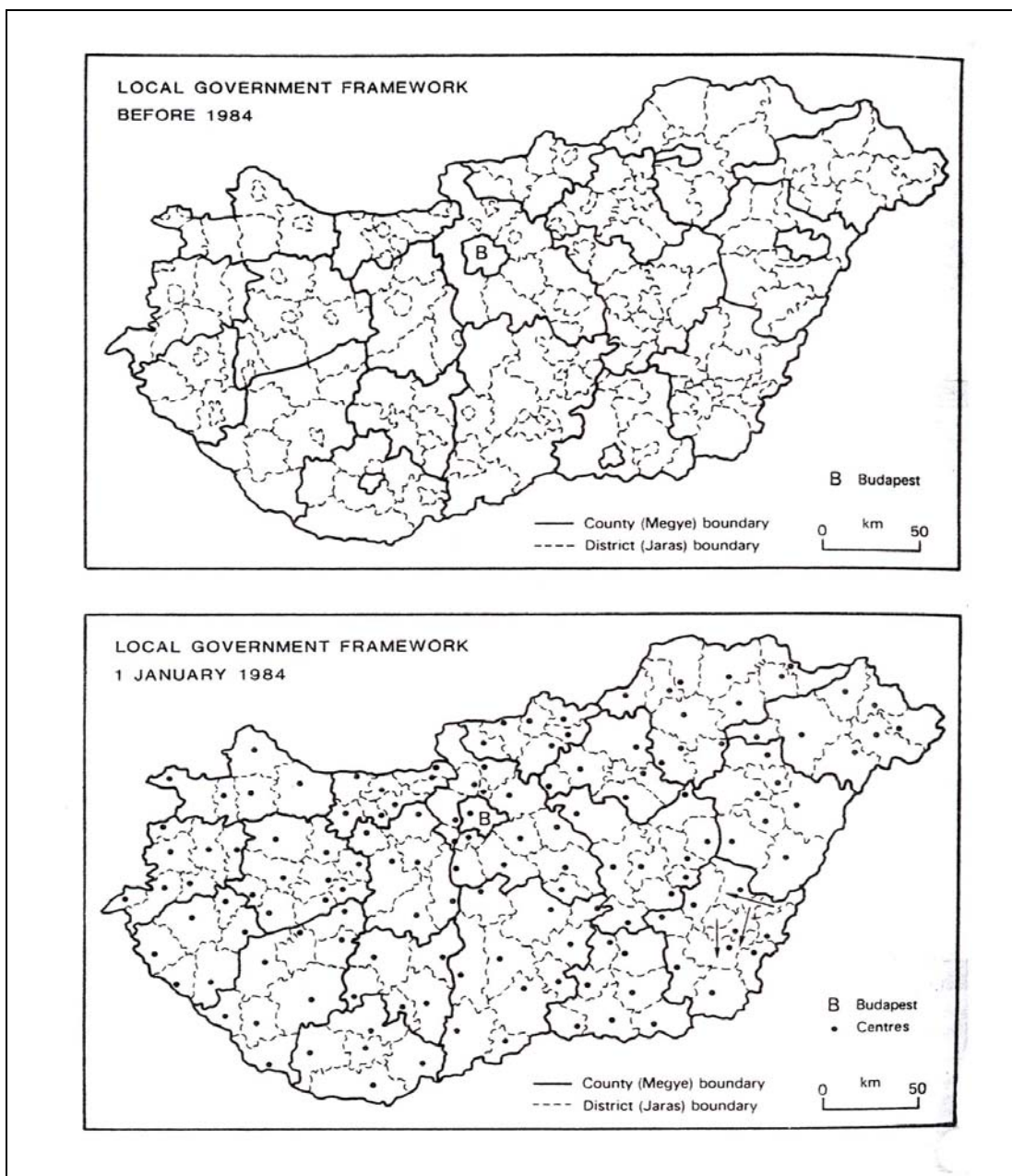


Figura 10.5: Evoluzione della divisione amministrativa ungherese. (Fonte: Dawson, 1987)

Ma il documento è stato oggetto di perplessità ancora più basilari. Ad esempio, è stata messa in dubbio la necessità stessa di definire una politica che stabilisse i dettagli dello sviluppo del network degli insediamenti, e se tale politica dovesse essere pensata ed implementata al livello nazionale, regionale o locale. Si discuteva su quale specifico modello di rete degli insediamenti dovesse essere adottato, se uno basato su un sistema gerarchico di centri di servizi, o un secondo che analizzasse anche le relazioni fra i diversi centri e le aree di

¹⁷ Tale situazione aveva acuito la crisi della maggior parte delle aree insediative non considerate dalla strategia, riducendo la qualità della vita a livelli decisamente inferiori a quando la SNSI era stata lanciata nel 1971.

pertinenza, o un altro ancora che fornisse ulteriori elaborazioni sulla difficile gestione delle relazioni città-campagna. In seguito a tali riflessioni un programma di ricerca comprensivo, sponsorizzato dal ministero delle Costruzioni e dello Sviluppo Urbano intrapreso nel 1981 per rispondere a tali perplessità, ha elaborato un ulteriore modello decentralizzato, basato sullo sviluppo armonioso dei centri urbani e delle relative aree di influenza (invece che uno basato solamente sui centri stessi). Su indicazione di tale studio, la struttura amministrativa ungherese è stata riformata nel 1984, eliminando la precedente dicotomia fra distretti urbani e rurali, e istituendo una struttura a due livelli, dei quali l'area di Budapest e le 19 contee formavano il livello superiore, e 142 insediamenti urbani e villaggi di grandi dimensioni, insieme alle relative aree di attrazione, costituivano il livello inferiore (vedi figura 10.5). La creazione di 142 consigli distrettuali di pari valore doveva contribuire così a ridurre lo status dei centri di alto livello della SNSI, garantendo una più equa distribuzione dei fondi per lo sviluppo. Un sistema amministrativo basato su regioni territoriali facenti riferimento al – ed integrate con il – relativo centro principale doveva servire alla diffusione dei processi di sviluppo verso il maggior numero possibile di persone possibile, anche quelle che ancora risiedevano nelle aree rurali più svantaggiate (Daroczi, 1980).

10.4 Politiche ambientali

In generale, lo sviluppo economico ha costituito l'obiettivo prioritario del governo ungherese dopo la seconda guerra mondiale, mettendo in secondo piano qualsiasi considerazione di natura ambientale. Solo verso la metà degli anni '70 l'autorità centrale ha iniziato a riconoscere il ruolo positivo giocato dall'ambiente nella società, e a provvedere attivamente alla tutela dello stesso. Il primo atto per la protezione dell'ambiente in Ungheria è stato approvato nel 1976, e l'Autorità Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e la Conservazione della Natura è stata istituita nel 1980 (Tardy, 1984). Da quel momento, il governo ha promosso diversi interventi finalizzati alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico e idrico, e istituito diverse riserve naturali, fra cui cinque riserve biosferiche di interesse internazionale. E' stato inoltre creato un sistema di parchi nazionali per conservare il patrimonio naturale e culturale della nazione, fra cui i principali sono il parco nazionale di Hortobágy, che include al suo interno la maggior parte della puszta, tipica pianura ungherese, ed il parco nazionale delle montagne Bükk.

A metà degli anni '70, la maggior parte dei fiumi ungheresi presentavano elevati tassi di inquinamento, in parte a causa di sostanze raccolte al di fuori dalla nazione e a causa della mancanza di adeguate regolamentazioni degli scarichi industriali. La situazione del Danubio era particolarmente critica, specialmente a sud di Budapest e Dunaujváros, e le acque del bacino idrico del fiume Sajó nell'Ungheria settentrionale, già contaminate da sostanze inquinanti raccolte in Slovacchia, subivano ulteriori danni quando attraversano la regione industriale di Miskolc. In generale però, l'Ungheria versava in una situazione migliore rispetto alle nazioni limitrofe, ed il tasso di inquinamento delle acque entranti era di poco inferiore allo stesso tasso relativo a quelle uscenti. Il lago Balaton costituiva un esempio significativo di protezione di un'area dall'elevato valore ambientale, grazie all'istituzione nel 1981 dell'*Area Ricreativa del lago Balaton* che sottoponeva a vincolo il territorio dell'area (Bora, 1984).

Specifiche misure di gestione del territorio sono state varate nel corso degli anni '80 per evitare la riconversione delle aree agricole in altre funzioni, e per limitare l'urbanizzazione dei territori agricoli che aveva caratterizzato tutti gli anni '50 e, nonostante l'Atto sulla Protezione del Suolo varato nel 1961, anche la maggior parte degli anni '60 e '70. Malgrado la riconversione di parte dei territori agricoli verso altre funzioni fosse promossa anche nel CNPR, le aree interessate da tali processi non sono sempre state riutilizzate in maniera consona, riducendo il patrimonio agricolo di determinate regioni senza fornire adeguate contropartite per lo sviluppo economico delle stesse.

Il problema della conversione dei terreni agricoli in altre funzioni derivava principalmente dalla divisione dell'area amministrativa degli insediamenti in aree interne ed aree esterne. Le aree interne includevano principalmente le aree edificate o adibite ad utilizzi extra-agricoli, mentre quelle esterne erano composte in massima parte da aree agricole, aree ricreative, giardini e orti a conduzione familiare. Il valore dei terreni inclusi nelle aree interne obbediva a regole di mercato, mentre in quelle esterne il mercato dei terreni era regolato a priori in rapporto alla produttività agricola, generando quindi valori molto inferiori. Come risultato, imprese e soggetti privati in cerca di terreni da sviluppare erano alla costante ricerca di terreni nelle aree esterne, nonostante l'incompleta edificazione di quelle interne (Daroczi, 1984). Per contrastare tale problema, nel 1977 l'Atto sulla Protezione del Suolo è stato rivisto tramite l'aggiunta del divieto, nelle aree esterne, di convertire terreni di meno di dieci ettari salvo diversa disposizione da parte dell'ufficio distrettuale, mentre per i terreni di dimensioni maggiori diventava necessario il permesso del ministero dell'agricoltura e degli alimenti. E' stata inoltre introdotta anche una speciale tasse di conversione, che riguardava i terreni ad elevata produttività, che nel 1981 fu estesa a tutti i terreni agricoli. I proventi derivanti da tale tassa sono poi stati divisi tra il Fondo di Sviluppo del Consiglio di Contea ed il Fondo Nazionale di Protezione del Suolo. In seguito alle revisioni del 1977 e del 1981, numerosi terreni inutilizzati appartenenti alle aree interne di vari insediamenti sono stati nuovamente zonizzati e poi edificati. Malgrado le descritte misure reattive, nessuna politica comprensiva di protezione dei suoli è stata però promossa in Ungheria durante il periodo socialista.

10.5 Governo del territorio in Ungheria prima del 1989

Nonostante l'obiettivo principale del primo piano quinquennale ungherese fosse la riduzione degli squilibri regionali in termini di sviluppo economico e qualità della vita, la necessità di massimizzare la crescita economica nazionale ha fatto sì che tali disparità venissero aggravate ulteriormente, almeno nel primo periodo, con le prime politiche effettivamente rivolte a fronteggiare tale situazione promosse soltanto nei primi anni '60. Prima di tale periodo infatti, il governo centrale non ha predisposto alcun tentativo di sostituire il modello estensivo di crescita economica degli anni '50 con un modello che prevedesse l'utilizzo intensivo di manodopera, capitali e materie prime. Negli anni '60, la reintroduzione di efficienza ed efficacia quali criteri base per valutare la performance economica nelle politiche di sviluppo territoriale è culminata con le riforme propedeutiche al NME del 1968, che hanno contribuito a rafforzare la dimensione territoriale dello sviluppo economico. L'elaborazione dei principi alla base del CNPR e della SNSI, concepiti dal Consiglio dei Ministri nel 1971, sono stati i passi successivi di tale processo e, nonostante le

numerose critiche subite, hanno contribuito a raggiungere numerosi risultati positivi in termini di riequilibrio territoriale durante la seconda metà degli anni '70 e gli anni '80, favorendo la riduzione del ruolo dominante di Budapest nel sistema territoriale ungherese, promuovendo lo sviluppo di numerosi centri di livello inferiore. Tali risultati sono stati, però, acquisiti alle spese di città e villaggi di dimensioni minori trascurati dai documenti presentati, e le modifiche che hanno interessato la SNSI durante gli anni '80 (insieme alla riforma della amministrazione territoriale del 1984) hanno cercato appunto di porre rimedio a tale situazione, riflettendo su possibili metodi di diffusione dello sviluppo economico all'intero insieme degli insediamenti ed ai relativi territori di competenza.

La natura e gli obiettivi del sistema di pianificazione sono mutati parallelamente all'evoluzione e alla complessificazione del quadro socioeconomico nazionale. Durante gli anni '50, pianificazione era principalmente sinonimo di programmi per la diffusione e lo sviluppo delle attività industriali sul territorio nazionale (e conseguentemente per il raggiungimento di un elevato tasso di crescita economica), ma a partire dalla metà degli anni '60, l'enfasi è passata dallo sviluppo dell'apparato industriale al miglioramento della struttura infrastrutturale del paese e alla fornitura di adeguati servizi pubblici alla popolazione, parallelamente alla crescita della consapevolezza del rischio ambientale. Questa evoluzione costante, priva di fratture particolarmente forti (dopo il 1968) nel sistema di gestione dello sviluppo economico e territoriale ha fatto sì che, già verso la metà degli anni '80, cominciassero ad apparire in Ungheria i primi segnali di passaggio verso una fase di sviluppo di tipo post-industriale, ad iniziare dalla drastica riduzione degli addetti all'industria pesante e dalla crescita del settore terziario.

Nonostante i numerosi propositi di riequilibrio delle condizioni socioeconomiche sul territorio, la crisi sostanziale dell'economia ungherese della fine degli anni '70 ha contribuito a limitare l'obiettivo originale di pari sviluppo dei servizi su tutto il territorio nazionale. I finanziamenti maggiori hanno continuato ad interessare in massima parte gli insediamenti di grandi dimensioni, e di conseguenza il sistema degli insediamenti è stato caratterizzato dall'ulteriore crescita dei centri maggiori e dalla crisi delle aree urbane di minori dimensioni (sia in termini economici che demografici). Nonostante l'evoluzione del sistema di governo del territorio ungherese, la sostanziale separazione fra pianificazione di natura prettamente fisica e pianificazione dello sviluppo territoriale, e la conseguente mancanza di coordinamento, ha portato a conseguenze negative (principalmente in termini di mancata attuazione degli strumenti proposti e di incoerenza degli interventi realizzati), esacerbate dalla divisione istituzionale di tali funzioni all'interno dei livelli amministrativi, a cominciare da quello centrale.

Le ulteriori modifiche del sistema operate durante gli anni '80, non sono riuscite a mutare sostanzialmente l'approccio generale (Pfeil Somlyodyne, 2005). Nel 1985 il governo ha approvato l'ultimo documento nazionale, un programma basato sulla nuova struttura amministrativa intitolato *Obiettivi a Lungo Termine di Sviluppo Regionale e degli Insediamenti*, al fine di garantire maggior priorità alla cooperazione fra i diversi insediamenti, allo sviluppo delle aree rurali più svantaggiate e alla protezione ambientale. Tale strumento non ha però avuto il tempo di produrre alcun risultato concreto, ed è stato infine abrogato con la caduta del governo socialista (Lacko, 1988).

10.6 L'Ungheria nel periodo di transizione

Nel gennaio 2004 l'Ungheria contava 10.116.000 abitanti. Il Pil procapite nel 2001 raggiungeva già il 57% della media dell'UE25, e vedeva la nazione in terza posizione rispetto alle altre nazioni centro-est europee, dopo Slovenia (74,4%) e Repubblica Ceca (66,5%). Le aree urbane hanno costituito il motore dello sviluppo economico ungherese durante la transizione, attraendo la maggior parte degli investimenti stranieri e nazionali e garantendo maggiori opportunità di impiego anche alla gran parte della popolazione rurale. Dopo la crisi dei primi anni '90 il tasso di disoccupazione è sceso al 5,7-5,9% (2001-2003, con le regioni nord orientali affette da condizioni più critiche) fattore in parte condizionato dal tasso di occupazione pari ad appena 57% (15-64 anni), contro la media europea del 63%, e l'obiettivo del 70% proposto dalla Strategia di Lisbona (Central Statistical Office, 2004).

La superficie dell'Ungheria ammonta a 93.000 Km² e, nonostante la popolazione sia prevalentemente localizzata nelle aree urbane, gli insediamenti rurali ospitano ancora oltre il 35% degli abitanti. Il forte aumento della popolazione urbana avvenuto dagli anni '60 (quando la popolazione rurale era appena sotto il 45% del totale) in avanti, è frutto delle politiche intraprese durante il periodo socialista, ma anche da una serie di decisioni amministrative che hanno portato alla concessione dello status di "città" a numerosi villaggi negli ultimi 20 anni, non sempre sulla base di criteri condivisi. Budapest è la città principale, con una popolazione di 1.705.000 abitanti (quasi il 20% del totale nazionale). Nel complesso, in Ungheria esistono 296 insediamenti urbani, che variano decisamente in termini di popolazione e area. Oltre a Budapest, 8 città hanno più di 100.000 abitanti¹⁸, e altre 14 più di 60.000, formando un nucleo abbastanza solido di città di medie dimensioni localizzate su tutto il territorio nazionale (e spesso presentanti alti livelli di sviluppo, come nei casi di Győr e Szekesfehérvár).

Una delle difficoltà principali che affronta qualsiasi processo di decentralizzazione è costituita dal sistema ferroviario e autostradale del paese, che hanno in Budapest l'unico centro, spesso rendendo complessi gli spostamenti tra due insediamenti relativamente distanti senza passare per essa. D'altra parte, la centralità di Budapest nel sistema urbano ungherese ha contribuito, tramite la rapida ristrutturazione economica della capitale nei primi anni '90 a velocizzare la ripresa economica di tutta la nazione¹⁹.

La struttura territoriale ungherese è fortemente monocentrica, e nonostante i numerosi tentativi di invertire tale trend, la maggior parte delle attività politiche, economiche e sociali si concentrano tutt'oggi nella capitale. Di conseguenza, ai centri di secondo livello resta solamente la possibilità di affermarsi come centri regionali forti. Molto spesso, a causa del clima di competizione urbana che prevale nel panorama ungherese, i principali processi di cooperazione vengono intrapresi con partner internazionali (ad esempio con municipalità slovacche – Miskolc e Kosice – o rumene). Le forti disparità regionali costituiscono dunque uno dei problemi principali della nazione: mentre l'area di Budapest e i territori nord occidentali sono relativamente sviluppati, le aree meridionali e nord-orientali continuano a soffrire un alto tasso di disoccupazione e performance economiche mediocri. Lo sviluppo

¹⁸ Lo sviluppo storico e le politiche succedutesi nel tempo hanno portato ad una distribuzione impari della popolazione fra i centri urbani, facendo sì che Debrecen, seconda città del paese, ospiti un nono della popolazione di Budapest (204000 abitanti), e la terza, Miskolc, solamente un decimo (177000)(Central Statistical Office, 2004).

¹⁹ Il ruolo di Budapest è evidente se si osserva come, dei circa 20,5 miliardi di dollari provenienti da investimenti stranieri diretti, oltre la metà sia stata localizzata nell'area di Budapest (Barta, 2000).

economico delle regioni orientali, fra l'altro, soffre fortemente delle carenze del sistema di trasporti che le collega solamente alla capitale, e nemmeno le città principali di tali aree non sono ancora connesse fra di loro dalla rete autostradale.

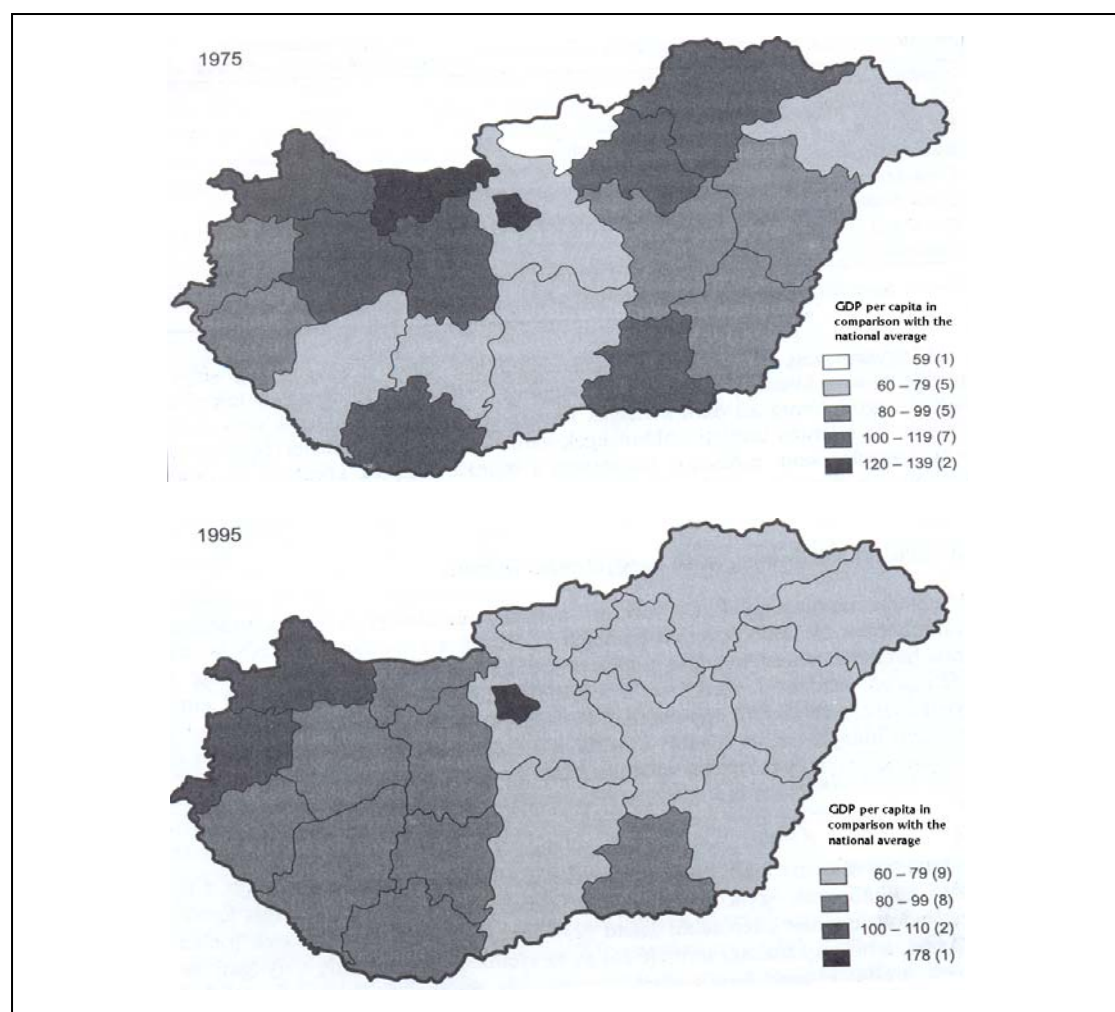


Figura 10.6: Variazione nella produzione del PIL fra le contee ungheresi fra il 1975 e il 1995. (Fonte: OECD Territorial Reviews:64)

E' interessante sottolineare come l'attuale divisione est-ovest nella performance economica nazionale sia un fenomeno recente: durante il periodo socialista le regioni orientali erano oggetto di importanti politiche di sviluppo industriale e agricolo, dando vita ad un disegno completamente diverso nella distribuzione del PIL (figura 10.6).

Un ulteriore sfida territoriale è rappresentata dalle forti disparità esistenti fra le aree urbane e le rispettive aree rurali di pertinenza, nei confronti dei quali le prime agiscono come veri e propri "catalizzatori" economici e sociali. Negli ultimi quindici anni è stato possibile assistere a crescenti fenomeni di polarizzazione sociale, con il numero di persone che vivono in condizioni precarie che continua ad aumentare a fronte di uno strato relativamente ridotto di alti redditi (Bass et al., 2003). L'etnia Rom è la più colpita dal processo di transizione, e contribuisce a minare il processo di integrazione sociale e a creare un forte sentimento razzista

nei confronti di tale parte della popolazione che, secondo gli esperti, rappresenta il 5-6% del totale dell'Ungheria (Janky & Kemeny, 2003)²⁰.

Infine, in Ungheria esiste un conflitto relativamente aspro riguardo la distribuzione delle competenze fra contee (19 unità NUTS 3) e regioni (7 Unità NUTS 2). Le contee rappresentano il livello intermedio tradizionale della struttura amministrativa, mentre le regioni NUTS 2, più adatte per dimensioni alla distribuzione e alla gestione dei fondi strutturali, hanno acquisito un ruolo sempre maggiore, generando una sorta di rivalità che ha finito col bloccare sul nascere diverse iniziative potenzialmente positive col rallentare l'adeguamento della struttura amministrativa agli standard UE.

10.7 Evoluzione della struttura di governo del territorio

10.7.1 Il governo del territorio in Ungheria durante i primi anni di transizione

I cambiamenti del sistema politico avvenuti a cavallo del 1989 hanno dato inizio ad una nuova era per il governo del territorio in Ungheria. Dopo un periodo relativamente breve caratterizzato dalla quasi totale assenza di pianificazione e politiche di sviluppo, il governo ungherese ha provveduto ad elaborare un nuovo apparato istituzionale e normativo per la pianificazione regionale. La struttura emergente è stata fortemente influenzata dalla pressione sistematica dell'UE, che ha contribuito ad indirizzare il sistema ungherese verso un nuovo modello di governance territoriale.

Sebbene il collasso del sistema socialista abbia portato all'adozione di nuovi valori sociali, segnando un importante punto di svolta metodologico e legislativo, è possibile osservare come parte dei principi alla base della struttura istituzionale del governo del territorio, propria del precedente periodo storico, siano sopravvissuti all'interno del nuovo contesto politico, a cominciare dalla frattura fra politiche sociali ed economiche e pianificazione "fisica" (Lacko, 1988; Illes, 2003). Nonostante la nuova legislazione approvata dal parlamento nel 1996, il nuovo sistema non ha dunque potuto prescindere dall'eredità del periodo storico precedente, a cominciare dall'assenza di unità amministrative a livello regionale che ha causato costantemente problemi in termini di attuazione delle politiche promosse (Koszegfalvi, 1982).

Come abbiamo visto, il processo di transizione verso un modello di economia di mercato ha portato con sé una forte crescita delle disparità territoriali. Da una parte, si è assistito alla concentrazione degli investimenti stranieri in determinate aree (l'80% nei territori localizzati nei pressi dei confini occidentali e nell'area di Budapest. MERP, 1996) e, dall'altra, diverse aree affette da processi di de-industrializzazione e numerose aree rurali sono state interessate da grave declino economico. Se il crollo del governo socialista aveva smantellato il precedente sistema di politiche regionali, la mancanza di un quadro legislativo adeguato ha fatto sì che le politiche di sviluppo regionale abbiano agito tramite interventi privi di alcun tipo di coordinamento almeno fino al 1996, anno di approvazione dell'Atto sullo Sviluppo Territoriale (AST). Era infatti opinione condivisa che non vi fosse alcuna necessità di un sistema di politiche regionali, e la mancanza di una strategia comprensiva ha portato a sporadici interventi sotto forma di programmi *ad hoc* finalizzati alla risoluzione di situazioni di crisi (MERP, 1996). Nello stesso periodo, la pianificazione fisica a livello locale ha

²⁰ Diversi segnali positivi verso una futura integrazione hanno avuto luogo negli ultimi anni: nel 2002, all'interno del ministero per l'educazione è stato creato un ufficio speciale per promuovere l'integrazione a livello scolastico, successivamente, nelle elezioni Europee del 2004, sono stati eletti due parlamentari Rom su un totale di 24.

continuato a funzionare sulla base della legislazione approvata durante il precedente periodo storico, mentre gli strumenti orientati alla pianificazione dello sviluppo di determinate unità territoriali si sono ridotti ad eccezionali sperimentazioni perlopiù sotto la supervisione del Ministero per lo Sviluppo Regionale e la Protezione Ambientale, o nell'ambito della preparazione delle prime strategie di sviluppo a livello micro-regionale, nel contesto del programma Comunitario Phare (Rechnitzer, 1997).

Se in questo primo periodo l'attività di governo del territorio si è occupata dunque principalmente di regolare le trasformazioni fisiche nelle aree urbane tramite piani di zonizzazione obbedienti alla legislazione precedente, l'attuazione dei programmi nazionali concepiti per fronteggiare le varie situazioni di crisi, ha però contribuito all'introduzione di un nuovo modello di governance regionale basato sull'introduzione dei Consigli di Sviluppo Regionale, in un periodo in cui il concetto stesso di *regione* era ancora fundamentalmente sconosciuto in Ungheria²¹. In tal senso, è interessante sottolineare il ruolo giocato dall'AST sull'evoluzione del governo del territorio ben prima dell'approvazione ufficiale dello stesso (già nel 1992 ne esisteva una versione pressoché definitiva). Nel 1996, l'approvazione dell'AST ha poi fornito ulteriore impeto alla pianificazione regionale, ed entro il 1999 ogni regione e contea poteva contare su una strategia di sviluppo, la maggior parte delle stesse aveva adottato un programma operativo basato su tale strategia. Si è consolidato in tal modo un approccio alla pianificazione regionale finalizzato alla definizione di un insieme comprensivo di strumenti di sviluppo basati sulle esigenze delle diverse comunità, favorendo partenariati locali pubblici-privati e stimolando la partecipazione dei cittadini, il tutto in sintonia con i requisiti comunitari in vista di una futura adesione all'UE (Rechnitzer, 1999).

10.7.2 Tipologia di governo e riforma amministrativa

Poco dopo l'inizio della transizione, la Repubblica Ungherese era divisa in 19 contee e circa 1600 municipalità, con il territorio di Budapest che era retta da un'amministrazione autonoma esterna ad ogni altra unità (Hajdu, 1993). Il vecchio sistema di Consigli organizzati gerarchicamente (organi municipali e di contea che costituivano un avamposto del potere centrale) è stato abolito da un emendamento della costituzione nel 1990, e l'Atto sul Governo Locale dello stesso anno ha garantito ai governi locali grande libertà politica e amministrativa. La grande maggioranza delle risorse finanziarie restava però nelle mani del governo centrale, di fatto limitando l'autonomia dei governi locali²².

L'operato del primo governo post-socialista (1990-1994), ha inoltre favorito la nascita di numerosi insediamenti di piccole dimensioni. L'Atto sul Governo Locale ha infatti concesso a quegli insediamenti che erano stati costretti ad operare congiuntamente durante il periodo socialista la possibilità di stabilire autorità locali autonome portando a 3.200 il numero delle municipalità già nei primi anni '90, con oltre la metà degli stessi che contavano meno di 100 residenti e fondavano il proprio operato su continui sussidi centrali (per le costruzione di scuole, edifici pubblici, infrastrutture etc.). Il secondo governo (1994-1998) ha contribuito a

²¹ La pianificazione regionale nasceva così da pratiche bottom-up, come ad esempio nel caso delle iniziative intraprese nella regione Transdanubiana Meridionale che, tramite la volontaria cooperazione delle diverse contee, avevano portato alla redazione di uno schema di sviluppo regionale già nel 1995.

²² Tale situazione, nonostante modeste riforme nella gestione delle finanze locali, è di fatto rimasta immutata fino alla fine degli anni '90 (Gauder & Tosics, 2000).

ripristinare parzialmente il ruolo delle contee²³, fornendo ai governi di contea uno status pari a quello delle municipalità e introducendo a tale livello assemblee direttamente elette nel 1994, anche in questo caso senza però prevedere alcun processo rilevante di devolution del budget centrale. La politica di supporto agli insediamenti è stata poi estesa dai comuni minori alla totalità degli insediamenti, di fatto riducendo di molto le risorse assegnate ad ognuno di essi.

Il governo in carica dal 1998 al 2002 ha introdotto un'ulteriore livello territoriale formato da sette unità regionali, senza però delegare loro funzioni di rilievo e relegandole ad un ruolo marginale, limitato alla collaborazione nella gestione delle politiche regionali promosse centralmente e alla produzione di analisi statistiche. Il quarto governo eletto nel 2002, quello che ha traghettato l'Ungheria nell'UE, ha infine portato avanti una politica di regionalizzazione più incisiva, delegando progressivamente maggiori poteri e responsabilità alle regioni. In ogni caso, a causa della scarsa indipendenza finanziaria e dell'assenza di rappresentanze autoelette, ancora oggi le regioni hanno difficoltà a condurre processi autonomi di sviluppo territoriale.

L'Ungheria dispone di cinque livelli territoriali dotati di competenze di governo del territorio. Di questi livelli, solo tre sono dotati di strutture di governo vere e proprie, mentre regioni e micro regioni mancano di amministrazioni autoelette. Il Governo centrale è il livello più alto responsabile per la formulazione di politiche territoriali, ed è composto da 17 Ministeri (numero che è però spesso variato in anni recenti ed è destinato a variare in futuro). L'Ufficio del Primo Ministro, stabilito nel 1998, occupa una posizione particolare e funziona come un centro di potere separato che controlla e gestisce le rivalità fra i diversi ministeri. Determinate istituzioni specifiche, come l'Ufficio Nazionale per le Costruzioni e per la Casa o l'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Regionale e Territoriale costituiscono istituzioni indipendenti, supervisionate dal Ministero per lo Sviluppo Regionale.

Il sistema di Governo Regionale è nato con l'istituzione di 7 regioni opzionali nel 1996, rese poi obbligatorie nel 1999. Il ruolo dei governi regionali è diventato decisamente più importante nel 2006, quando competenze e risorse assegnate a tali organismi sono aumentate considerevolmente. Secondo quanto prescritto dall'AST, a tale livello sono i Consigli di Sviluppo della Contea (CSC) a riunirsi in Consigli di Sviluppo Regionali (CSR).

La gestione delle contee è affidato ad Assemblee Generali di Contea (AGC) elette direttamente dal 1994. Gli interessi dello stato a livello di contea sono rappresentati da un prefetto delegato dal Presidente della Repubblica, che funge da supervisore legale dei governi locali. La legittimazione delle contee è in controtendenza con i mezzi finanziari relativamente scarsi e il potere politico progressivamente limitato dall'ascesa dei governi regionali²⁴.

Le microregioni sono alleanze opzionali di diversi governi locali, previste dall'AST del 1996. Nonostante sia permessa qualsiasi formazione microregionale fra comuni confinanti, una legge del 2003 fa sì che solamente quelle che coincidono effettivamente con le 168 aree territoriali prescritte da tale legge possano ricevere finanziamenti statali. Le microregioni spesso costituiscono una risposta alle difficoltà di sviluppo in cui versano numerosi piccoli comuni dotati di scarse risorse finanziarie, grazie ai sussidi statali e soprattutto alla possibilità di intraprendere investimenti congiunti e di gestire numerosi servizi locali insieme.

²³ Il ruolo delle contee era stato fortemente ridotto dall'Atto sul Governo Locale del 1991, che le relegava in una posizione sussidiaria, concedendo loro soltanto l'assunzione di quelle funzioni che non potevano essere svolte adeguatamente a livello municipale, o che i governi dei comuni rifiutavano di assumere (Palne Kovacs, 1993).

²⁴ A differenza delle regioni, le contee hanno un posto preciso nell'immaginario collettivo, ed i loro nomi evocano connotazioni popolari e differenziazioni anche all'interno della stessa regione (Suraszka e al. 1997).

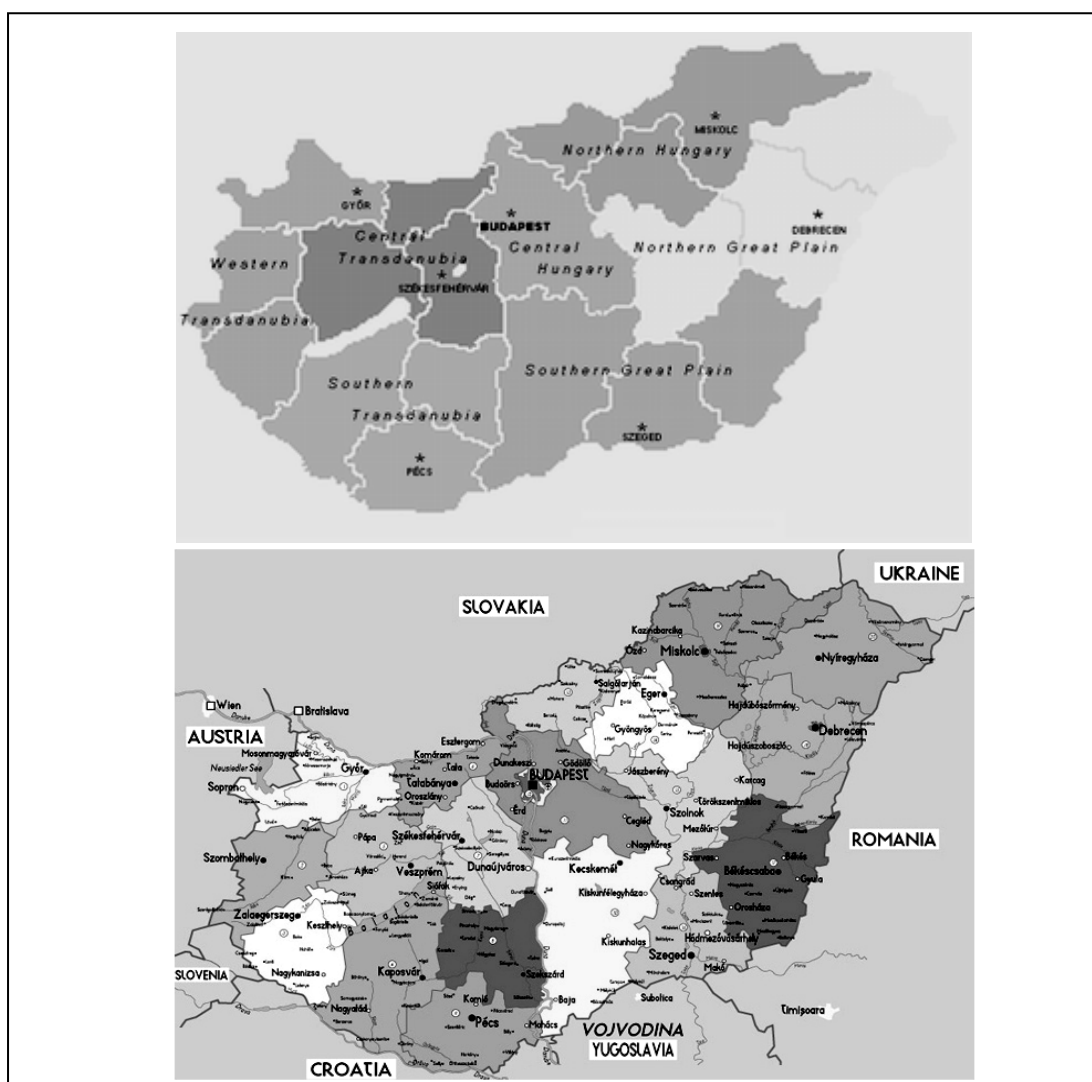


Figura 10.7: Le sette regioni (NUTS2) le 19 contee (NUTS3) ungheresi. (Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Hungary; www.map-of-hungary.co.uk)

Il ruolo dei governi locali è regolato dall'Atto sul Governo Locale del 1990. I governi locali beneficiano di una grande indipendenza politica, combinata però con una forte dipendenza finanziaria dal governo centrale (Tosics, 2005). Dopo il 1990 tutte le competenze decisionali di gestione e di sviluppo territoriale sono state trasferite dal governo centrale ai singoli comuni, insieme alla proprietà degli edifici residenziali pubblici, degli apparati industriali, e delle proprietà agricole collettive. Parallelamente i comuni sono diventati responsabili della fornitura di un ampio spettro di servizi pubblici (assistenza sanitaria, educazione primaria, servizi sociali, infrastrutture di base, illuminazione e trasporti pubblici, etc.), e ogni autorità locale gode degli stessi diritti di base e non è soggetta ad alcuna subordinazione gerarchica (Hajdu, 1993). La dimensione media delle municipalità che si dividono in città e villaggi, è di circa 3.500 abitanti (Horvath, 1997). I villaggi sono insediamenti di piccole dimensioni con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti. Le città

sono divise in due categorie: città (oltre 150) e città con dignità di contea (23), queste ultime con una popolazione superiore a 50.000 unità²⁵.

La città di Budapest non è incorporata in alcuna contea e presenta una peculiare struttura amministrativa decentralizzata, dotata di un sistema di governo a due livelli, uno inferiore, rappresentato da 23 distretti dotati di assemblee rette da una sorta di sub-sindaco eletto direttamente, e uno superiore, costituito dall'Assemblea della città di Budapest (89 seggi, in carica per sei anni), formata dal sindaco della città, anch'esso direttamente eletto, e da un'assemblea generale formata da 23 rappresentanti distrettuali. La legge garantisce ad entrambi i livelli gli stessi diritti e status legale, offrendo possibilità di libera negoziazione fra gli stakeholders dei vari distretti e quelli della città (Hajdu 1993; Douglas 1997) ma spesso causando inefficienze amministrative dovute al sorgere di conflitti politici (Tosics 2005).

10.7.3 Evoluzione legislativa

In seguito ai cambiamenti avvenuti a cavallo del 1990, nonostante l'evidente necessità di riformare l'apparato legislativo, la sfera del governo del territorio ha costituito un ambito di intervento fondamentale. Durante i primi anni di transizione, l'approccio neoliberista dominante non ha portato ad alcun intervento in direzione di un nuovo apparato legislativo a sostegno di tale attività. Gli emendamenti costituzionali del 1989 hanno incluso fra le responsabilità del governo la supervisione della redazione e dell'attuazione di piani di sviluppo socioeconomico, senza legittimare direttamente o indirettamente alcun sistema di pianificazione regionale²⁶. L'approvazione dell'Atto sul Governo Locale del 1990, ha causato il progressivo indebolimento politico delle contee e la riduzione delle competenze di queste ultime, tramutando le autorità locali nei principali attori del governo del territorio.

Solamente a metà degli anni '90, sotto l'impatto del programma Comunitario Phare (Rechnitzer, 1997; Pfeil Somlyodyne, 2005), il governo Ungherese ha intrapreso la riforma comprensiva del proprio sistema di governo del territorio, nel tentativo di abbandonare l'approccio puramente reattivo dei primi anni '90 e promuovere un quadro coordinato per sviluppo territoriale. Nel 1996 il Parlamento ungherese ha approvato l'*Atto sullo Sviluppo Territoriale e la Pianificazione* (AST), al fine di creare un quadro istituzionale sufficientemente decentralizzato e compatibile con le nuove direttive UE, per specificare gli obiettivi dell'attività di governo del territorio²⁷ e identificare chiaramente il sistema istituzionale incaricato della loro realizzazione e gli strumenti da utilizzare.

L'AST definisce la pianificazione dello sviluppo territoriale quale processo unitario, mantenendo però quella frattura fra pianificazione di sviluppo e pianificazione regolativa propria del periodo precedente. Nonostante il documento si dimostri consapevole di tale

²⁵ Il governo locale delle città con dignità di contea è di fatto un'autorità municipale che svolge anche le funzioni della contea. Di conseguenza, tali città non mandano nessun rappresentante all'interno dell'Assemblea Generale della Contea in cui sono localizzate, ed il loro territorio non è soggetto alle responsabilità di governo della contea.

²⁶ I diritti fondamentali sanciti dalla costituzione non includevano inoltre alcun elemento che giustificasse obiettivi di uguaglianza socioeconomica o di riduzione delle disparità territoriali, con l'unica eccezione della Sezione 18, che affermava il diritto di ogni cittadino Ungherese ad un ambiente sano.

²⁷ L'Ungheria è stata il primo paese candidato ad adottare una legislazione comprensiva in materia di governo del territorio. L'AST definisce gli obiettivi del governo del territorio in termini di (1) promozione del recupero delle aree in ritardo di sviluppo, (2) Promozione di trasformazioni strutturali nelle regioni in declino, (3) Riduzione delle disparità nella distribuzione di servizi pubblici e (4) Supporto di processi innovativi di sviluppo regionale.

separazione e presupponga il coordinamento fra i due tipi di pianificazione, tale confusione si riflette tuttora a tutti ai diversi livelli territoriali, a cominciare dall'amministrazione centrale²⁸. L'istituzione di una struttura apposita per la pianificazione dello sviluppo regionale in parallelo alla struttura amministrativa ordinaria, responsabile per i piani di natura regolativa ha contribuito ad esacerbare tale frattura (Pfeil Somlyodyne, 2005)²⁹.

L'AST è stato oggetto di diversi emendamenti, la maggior parte dei quali hanno modificato la struttura istituzionale prevista dal documento stesso. Un cambiamento importante ha inoltre riguardato l'evoluzione della composizione dei CSR, controllati in misura sempre maggiore da rappresentanti del governo centrale. Successivamente all'AST, il governo ungherese ha adottato i seguenti Decreti Governativi:

- *Decreto Governativo N° 184/1996, sulla consultazione e l'approvazione di concetti di sviluppo, programmi e piani territoriali*, che definisce regole e procedure per l'approvazione degli strumenti piano e la pubblica partecipazione.
- *Decreto Governativo N° 193/1996, sui compiti dei diversi ministri e dei responsabili delle agenzie nazionali dotati di competenze territoriali*, che promuove un approccio cooperativo interdipartimentale al governo del territorio coinvolgendo i diversi ministeri e le diverse agenzie responsabili.
- *Decreto Governativo N° 112/1997, sul sistema di monitoraggio della sviluppo territoriale*, che crea le condizioni alla base del monitoraggio del governo del territorio.

Un'ulteriore innovazione istituzionale è rappresentata dal variare delle condizioni di funzionamento delle micro regioni. Introdotte per ovviare l'eccessiva frammentazione del sistema di governi municipali e supportate da sussidi intergovernativi, la maggior parte delle alleanze intercomunali, nate spontaneamente, si sono però dimostrate poco stabili. Mancando una regolamentazione specifica, ogni municipalità poteva partecipare a più associazioni, e quindi beneficiare di multiple fonti di finanziamento. Nell'ottica di stabilizzare tale situazione, il governo centrale ha identificato e delimitato 168 microregioni³⁰ tramite il *Decreto Governativo N° 244/2003*, che definiva appunto tali aree territoriali quali unità statistiche e di pianificazione di sviluppo, specificando che qualsiasi sussidio centrale avrebbe dovuto essere legato solo e soltanto ad associazioni di municipalità coincidenti con tali aree. A causa dell'indipendenza garantita dall'Atto sul Governo Locale, il governo centrale non ha potuto però rendere obbligatoria la costituzione delle microregioni, e le municipalità conservano il diritto di potersi riunire in associazioni che occupano aree territoriali differente rispetto a quella legalmente definita oppure di rifiutarsi di partecipare ad alcuna alleanza.

Ancora oggi, la pianificazione dello sviluppo territoriale è regolata dall'AST e dall'insieme dei decreti ministeriali e governativi successivi che ne regolano l'attuazione. L'AST non definisce però nei dettagli il processo e gli strumenti di pianificazione fisica. Se la pianificazione di sviluppo è condotta a cinque differenti livelli (Nazionale, Regionale, di

²⁸ Sin da prima dell'approvazione dell'AST, diversi ministeri si sono dovuti raffrontare con l'artificiale divisione fra pianificazione dello sviluppo regionale e pianificazione del sistema degli insediamenti. Mentre il Ministero degli Interni è infatti in carica di quest'ultima, è l'Ufficio del Primo Ministro ad occuparsi direttamente della pianificazione dello sviluppo regionale.

²⁹ L'AST prevede infatti apposite strutture istituzionali a livello nazionale, regionale, di contea e micro regionale – i *Consigli di Sviluppo* – formate da attori pubblici e privati sul principio di partenariato.

³⁰ Tramite un processo che, nonostante una serie di consultazioni con governi locali e contee, si è dimostrato fondamentalmente top-down.

Contea, micro regionale e locale), la pianificazione fisica è attiva solamente a livello nazionale, di contea e locale. Per tutta la prima parte della transizione non è stato prodotto alcun apparato legislativo in sostituzione di quello che regolava la pianificazione fisica e l'edificazione durante il periodo socialista, e soltanto con l'*Atto LXXVIII del 1997 sulla Gestione e sulla Protezione dell'Ambiente Costruito* (AGPAC) il governo ha provveduto alla definizione di nuove regole. L'AGPAC definisce il quadro di riferimento per l'attività di pianificazione fisica al livello nazionale, subnazionale e locale, quale attività che determina la struttura degli usi dei suoli e le regole di utilizzazione degli stessi, la struttura spaziale e la localizzazione delle reti infrastrutturali e la protezione dell'ambiente naturale, e prescrive la preparazione di strumenti di piano ai tre livelli coinvolti, ponendo l'accento su quelli di livello municipale (piano strutturale e piano regolatore per il controllo dei processi di sviluppo fisico). Il piano regolatore rientra fra le competenze del governo municipale, deve essere redatto coerentemente con quanto previsto dal piano di struttura, sotto forma di decreto locale legalmente vincolante. I contenuti obbligatori dei piani locali e le regole di formazione e di approvazione di tali strumenti sono contenute nel *Decreto Governativo N° 253/1997 sui Requisiti Nazionali della Pianificazione Fisica Locale dell'Ambiente Costruito*.

10.8 La dimensione internazionale del governo del territorio

Fino al 1989, la cooperazione internazionale Ungherese è coincisa con le operazioni promosse nell'ambito del COMECON, per la maggior parte iniziative di matrice economica volte all'organizzazione transnazionale dei settori produttivi all'interno del blocco sovietico, alla gestione integrata delle materie prime, e alla distribuzione dei prodotti industriali. A differenza delle altre nazioni socialiste, l'Ungheria aveva gradualmente modificato il proprio ruolo all'interno della cooperazione economica con l'avvento del NME, grazie all'abolizione della Compagnia per il Commercio Internazionale, l'istituzione di un tasso di scambio unico con le valute occidentali e, infine, l'adesione al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale nel 1982. Con lo smantellamento del COMECON, così come le altre nazioni di Visegrad, anche l'Ungheria ha ridotto drasticamente le relazioni con i paesi del Patto di Varsavia, dirigendo l'attenzione verso la sfera comunitaria. Con la firma dell'Accordo di Associazione UE nel 1991 e la domanda di candidatura nel 1994, l'Ungheria ha iniziato quel percorso di avvicinamento all'UE che si sarebbe concluso nel 2004, e che ha permesso di beneficiare degli strumenti di preadesione, in particolar modo Phare, ISPA e SAPARD.

Il principale contributo in materia di cooperazione internazionale è stato fornito dal programma Phare CBC. La prima tornata di programmi Phare CBC, che nel periodo 1994-1999 ha supportato i paesi candidati in iniziative di cooperazione internazionale parallele ai programmi INTERREG II, ha portato allo stanziamento di un budget annuo di 15-20 milioni di Euro sul territorio Ungherese (VATI, 2005), promuovendo per la prima volta iniziative di cooperazione fra regioni Ungheresi occidentali e il Burgenland austriaco (ESPON, 2006b)³¹.

Nel successivo periodo di programmazione (2000-2006), l'evoluzione parallela di Phare CBC e INTERREG ha garantito la diversificazione delle iniziative promosse, grazie all'apertura dei finanziamenti alle regioni confinanti con le altre nazioni candidate.

³¹ Nonostante gli effetti positivi sulla crescita economica nazionale, tale programma ha contribuito ad aggravare la coesione interna del territorio ungherese, incanalando ulteriori flussi finanziari in una delle regioni più sviluppate.

L'Ungheria ha così potuto usufruire dei fondi comunitari per la promozione di programmi di cooperazione internazionale con Austria, Romania, Slovacchia e Slovenia, finalizzati alla promozione dello sviluppo economico, della protezione dell'ambiente naturale, della tutela delle minoranze nelle regioni di confine, dello sviluppo delle infrastrutture trasportistiche e di apposite iniziative congiunte di ricerca e di sviluppo (VATI, 2005)³². Con l'accesso nell'UE l'Ungheria abbandonava il programma Phare, e tutte le regioni di confine diventavano eleggibili alla programmazione INTERREG III. Come conseguenza, la struttura operativa dei programmi di cooperazione intrapresi durante i tre anni precedenti è stata riformulata, in alcuni casi aumentandone l'area territoriale coinvolta fino ad includere ulteriori nazioni non appartenenti all'UE³³. Sempre all'interno del programma INTERREG III, l'Ungheria ha partecipato al programma INTERREG III B CADSES (Central, Adriatic, Danubian and South-East Europe) e al programma INTERREG III C – East, e dal 2004 è inclusa a tutti gli effetti nel programma ESPON. Vale la pena sottolineare come i progetti promossi all'interno delle iniziative INTERREG III C e specialmente INTERREG IIIB abbiano fornito le opportunità principali di diffusione dei concetti contenuti nello SSSE (ESPO, 2006a).

Prima della fine del 2004 l'Ungheria aveva completato con successo l'istituzione dell'apparato operativo necessario per coordinare e attuare i programmi INTERREG. L'agenzia responsabile per i programmi è l'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale, che è coadiuvata dalla VATI (Compagnia Ungherese no-profit per lo Sviluppo Regionale e la Pianificazione Urbana istituita addirittura negli anni '50) per quel che riguarda la gestione dei programmi, dei processi di pagamento e dei processi informativi.

Oltre alle iniziative promosse tramite i programmi Phare e INTERREG, è interessante accennare alla procedura di cooperazione internazionale promossa all'interno del processo di redazione dei Piani di Sviluppo Territoriale approvati nel 2003 e nel 2006. La preparazione del PST ha infatti compreso una serie di operazioni di coordinamento bilaterale fra Ungheria e nazioni limitrofe, specialmente per quel che riguarda la definizione del sistema trasportistico e l'istituzione di aree transfrontaliere protette (al confine con Romania e Ucraina). Il documento, che costituisce il principale punto di riferimento per lo sviluppo del sistema trasportistico ungherese, recepisce inoltre al suo interno le principali indicazioni relative allo sviluppo dei Corridoi di trasporto Paneuropei e delle Reti Transeuropee (TEN-T/TINA).

Occorre inoltre sottolineare l'importanza delle iniziative di cooperazione internazionale nell'ambito della ricerca territoriale promosse dall'Accademia delle Scienze Ungheresi, ed in particolar modo dal Centro per gli Studi Regionali, che si concentra principalmente su studi nell'ambito delle scienze regionali, e sovente promuove progetti di ricerca in cooperazione con le analoghe istituzioni esistenti nelle limitrofe nazioni dell'Europa centro orientale³⁴.

Per concludere, è interessante evidenziare come diverse politiche di sviluppo territoriale promosse in Ungheria negli ultimi 90 anni presentino una dimensione transnazionale. La

³² Durante il periodo 2000-2003, l'Ungheria ha beneficiato di un budget annuo di 19 milioni di Euro, utilizzato per finanziare iniziative di cooperazione transfrontaliera con Austria (Phare-UE, 10 milioni), Romania, Slovacchia e Slovenia (Phare-Phare, rispettivamente 5 milioni, 2 milioni e 2 milioni) (Ciok, 2006).

³³ Per il periodo 2004-2006 l'Ungheria ha ricevuto dall'UE 60,9 milioni di Euro, per partecipare a quattro iniziative INTERREG III A (diretta prosecuzione di quelle del periodo 2000-2003): Austria-Ungheria (fondi totali 77 milioni di Euro, contributo EU 41,5 milioni di Euro), Ungheria-Slovacchia-Ucraina (31,7/23,8), Slovenia-Ungheria-Croazia (27,4/20,5); Ungheria-Romania-Serbia e Montenegro (31,9/23,9) (Ciok, 2006).

³⁴ L'Accademia delle Scienze, come il VATI elemento ereditato dal passato socialista, include numerosi istituti di ricerca relativi a diverse discipline e collabora costantemente con istituzioni analoghe degli altri paesi estereuropei

spiccata percezione della posizione nazionale all'interno di un territorio più ampio, ed in particolare la percezione del bacino dei Carpazi nella sua interezza, ha origine nella ridefinizione dei confini territoriali del 1919 e all'esistenza di numerose minoranze di etnia ungherese nelle nazioni limitrofe (Slovacchia, Ucraina, Romania, Serbia). (ESPON, 2006b).

10.9 Politiche nazionali

Durante i primi anni di transizione, le politiche intraprese a livello nazionale sono state principalmente di natura reattiva, volte ad arginare determinate situazioni di emergenza tramite il Fondo di Sviluppo Regionale (FSR). Nel 1993, un decreto governativo ha determinato, tramite approvazione parlamentare, i principi di distribuzione dei sussidi per lo sviluppo regionale e gli obiettivi e gli strumenti alla base di quest'ultimo. Gli obiettivi così formulati e approvati includevano la gestione delle crisi regionali, la ristrutturazione economica delle aree depresse e arretrate, la realizzazione di selezionati interventi infrastrutturali (specialmente per quel che riguarda le aree in declino), e la partecipazione a programmi di cooperazione nazionale ed internazionale (Horvath 1995; Lorenzen 1996). Gli obiettivi principali del FSR erano invece la creazione di posti di lavoro, gli investimenti infrastrutturali ed il supporto alle imprese, specialmente nelle aree sottosviluppate e ad alto tasso di disoccupazione³⁵. Ulteriore assistenza finanziaria è stata fornita dal programma Phare, i cui fondi hanno supportato lo sviluppo di politiche regionali improntate su standard comunitari, fornendo assistenza alle regioni colpite dalla crisi del settore metallurgico e agricolo, e supportando le associazioni di municipalità nel promuovere programmi di cooperazione fra centri di piccole dimensioni.

Secondo quanto afferma Horvath (1995), durante la prima metà degli anni '90 il governo ungherese non ha intrapreso alcun tentativo di sviluppare un quadro coerente e coordinato di politiche regionali, adottando principalmente risposte *ad hoc* a situazioni di crisi, presentanti scarsi legami l'una con l'altra. Mentre il FSR ha interessato le regioni più svantaggiate, le risorse per la modernizzazione della rete stradale e ferroviaria, gli investimenti riguardanti la protezione dell'ambiente, l'assistenza per lo sviluppo e la riconversione industriale, i sussidi all'agricoltura, etc. sono stati destinati in massima parte alle aree più sviluppate, nel tentativo di promuovere la crescita economica nazionale (MERP 1996). L'entrata in vigore dell'AST e dell'AGPAC, rispettivamente nel 1996 e nel 1997, ha portato ad un cambiamento radicale nell'approccio allo sviluppo territoriale, nel tentativo di coordinare maggiormente gli sforzi intrapresi dai vari ministeri e dalle diverse agenzie statali. Il nuovo quadro legislativo definisce regole e competenze in materia di governo del territorio a livello nazionale e subnazionale coerentemente con i principi contenuti nella European Regional and Spatial Planning Charter (CoE, 1983), e specifica come tale attività debba derivare da una stretta collaborazione fra stato, governi regionali, locali e soggetti privati³⁶.

³⁵ Nel periodo 1991-1995, 1325 insediamenti rurali di piccole dimensioni hanno beneficiato del FSR (0,3% del PIL negli anni 1991-1995), interessando il 17,4% della popolazione (Horvath 1995), e tale finanziamento è stato esteso ai centri di dimensioni maggiori nel 1995. La maggior parte dei finanziamenti ha interessato le contee del nord-est del paese e più del 70% dei fondi è stato speso per la realizzazione di progetti infrastrutturali, mentre i progetti destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro sono stati di gran lunga inferiori (Horvath 1995; MERP 1996).

³⁶ Le riforme legislative identificano tre principali dimensioni della politica di sviluppo territoriale al livello nazionale (MERP 1996): (1) la determinazione dei problemi regionali in accordo con i principi comunitari, (2)

I documenti previsti a livello nazionale includono il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST – approvato dal parlamento e valido per sei anni), Il Piano Territoriale Nazionale (PTN) e piani per determinate regioni di alta priorità (alcuni elementi dei quali sono legalmente vincolanti per la pianificazione fisica locale), i principi di supporto allo sviluppo regionale ed i criteri per la classificazione delle regioni eleggibili a fondi. In seguito alla riforma legislativa, il Parlamento Ungherese ha approvato il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST) nel 1998 (riformulato nel 2005), ed il Piano Territoriale Nazionale (PTN) nel 2003. Nel 2002, è stato inoltre prodotto il primo Piano di Sviluppo Nazionale (PSN), documento propedeutico al Quadro di Supporto Comunitario che ha regolato l'utilizzo dei fondi di preadesione in Ungheria per il periodo 2002-2004, ed è stato seguito da uno strumento analogo per il periodo 2004-2006 e dal recente PSN 2007-2013.

10.9.1 Istituzioni coinvolte: ruoli, responsabilità e risorse

Le competenze di governo del territorio al livello centrale sono state trasferite da un ministero all'altro e riorganizzate diverse volte durante gli ultimi anni. Durante i primi governi post-socialisti (1990-1998), le competenze per la gestione dello sviluppo territoriale e della pianificazione fisica degli insediamenti sono state in mano al Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Regionale – Dipartimento per lo Sviluppo Regionale e la Pianificazione territoriale. Allo stesso tempo, l'amministrazione dei governi locali, la distribuzione delle risorse finanziarie ed il controllo dell'ambiente costruito dipendeva direttamente dal Ministero degli Interni. Successivamente, durante i quattro anni dal 1998 al 2002, le competenze relative al governo del territorio sono state trasferite al Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Regionale, e nel 2002 inglobate all'interno del Ministero degli Interni, con l'istituzione dell'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale. Allo stesso tempo, sempre all'interno del Ministero degli Interni, veniva Istituito l'Ufficio Nazionale per la Casa e le Costruzioni, per regolare la pianificazione fisica e i processi di edificazione. Nel 2004, sia l'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale sia l'Ufficio Nazionale per la Casa e le Costruzioni sono stati trasferiti sotto la responsabilità di un neonato Ministero dello Sviluppo Regionale autonomo, mentre il Ministero degli interni continua a mantenere le competenze relative alla supervisione dei governi locali e alla distribuzione delle risorse finanziarie.

L'AST ha inoltre istituito il Consiglio Nazionale per lo Sviluppo Regionale, che consiste di rappresentanti del governo centrale, della città di Budapest, dei Consigli di Sviluppo delle Contee, della camera nazionale di commercio, delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed un rappresentante nazionale delle associazioni municipali. Il Consiglio dovrebbe agire come centro di riconciliazione dei diversi interessi circa lo sviluppo regionale (MERP 1996). Il consiglio assiste il governo tramite la formulazione di proposte, commenti e valutazioni durante l'implementazione di programmi e politiche di sviluppo regionale.

Attualmente, la divisione interdipartimentale delle competenze è abbastanza complicata. Infatti, nonostante pianificazione regionale, pianificazione territoriale, pianificazione fisica locale e regolamentazione dell'attività edilizia siano sotto la responsabilità dello stesso

l'elaborazione di strategie e programmi a livello macroregionale, (3) l'adozione di approcci differenti a seconda della funzione e della dimensione dei diversi insediamenti coinvolti.

Ministero (Ministero per lo Sviluppo Regionale), si tratta comunque di competenze non solo intese separatamente, ma anche divise fra vari dipartimenti che proteggono gelosamente la propria area di competenza e agiscono nel rigoroso rispetto di quelle altrui (ESPON, 2006b):

- lo sviluppo regionale è sotto il controllo del Dipartimento per lo Sviluppo Regionale dell'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale;
- la pianificazione territoriale è di competenza del Dipartimento per la Pianificazione Territoriale dell'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale;
- la pianificazione fisica a livello locale dipende dal Dipartimento per la Pianificazione degli Insediamenti dell'Ufficio Nazionale per la Casa e le Costruzioni;
- l'amministrazione dei governi locali è supervisionata dal Dipartimento per gli Affari del Governo Locale del Ministero degli Interni;
- i sussidi allo sviluppo locale sono regolati dal Dipartimento per lo Sviluppo Locale del Ministero degli Interni.

La distribuzione delle risorse (sia per quel che riguarda i fondi nazionali che quelli comunitari) destinate alla promozione dello sviluppo regionale è responsabilità dell'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale, che la esercita congiuntamente con l'Ufficio di Sviluppo Nazionale, responsabile per il coordinamento dei fondi europei. L'Ufficio Ungherese per lo Sviluppo Territoriale e Regionale conta inoltre di due Dipartimenti che controllano la distribuzione delle risorse: il Dipartimento per lo Sviluppo Regionale e il Dipartimento per le Aree d'Azione (o Regioni Speciali)³⁷.

Infine, è interessante citare due ulteriori agenzie responsabili per lo sviluppo regionale.

La *Regional Development Holding Co.*, istituita nel 2002 all'interno dell'Ufficio del Primo Ministro, che collabora attivamente con governi municipali, contee, Consigli di Sviluppo Regionali, piccole e medie imprese, e organizzazioni non governative, contribuendo alla diffusione di informazioni circa le condizioni di partecipazione ai diversi bandi di concorso per ottenere fondi pubblici destinati allo sviluppo regionale e fornendo consulenze gratuite per la preparazione delle domande, la gestione dell'attuazione dei progetti e la fornitura di prestiti finalizzati alla promozione di partenariati pubblico-privati. La *VÁTI Public Non-Profit Company* supporta invece le autorità nazionali nelle attività di governo del territorio e si occupa di numerose attività fra cui sviluppo regionale, pianificazione e design urbano, protezione del paesaggio etc., spesso in collaborazione con le Agenzie di Sviluppo Regionale.

10.9.2 Obiettivi perseguiti

Le politiche promosse dal governo centrale durante i primi anni '90 hanno principalmente cercato di reagire alla crisi economica e sociale causata dalla transizione macroeconomica, tramite misure atte a promuovere l'occupazione e la riconversione industriale nelle regioni più svantaggiate. L'obiettivo principale è, però, coinciso con il tentativo di elevare nel più breve tempo possibile la performance economica nazionale.

A partire dal 1998, il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST - rivisitato nel 2005) stabilisce trend e obiettivi fondamentali della politica di sviluppo regionale, e

³⁷ Quest'ultimo è responsabile per le aree su cui insistono specifici programmi di sviluppo, come ad esempio l'Area Ricreativa del Lago Balaton e l'Area del Fiume Tisza.

costituisce un quadro di riferimento per regioni, contee e micro regioni nella preparazione dei rispettivi programmi e concetti di sviluppo. I principi promossi dal documento includono:

- lo sviluppo di una struttura spaziale che valorizzi le caratteristiche specifiche delle singole aree, le relazioni transfrontaliere delle regioni di confine e l'integrazione all'interno del sistema urbano europeo;
- lo sviluppo di un sistema di trasporto bilanciato tramite l'apposizione di assi verticali e orizzontali all'attuale sistema radio centrico;
- l'armonizzazione degli usi del suolo;
- la salvaguardia delle risorse naturali e la promozione dello sviluppo sostenibile.

Il CNST esprime la necessità di raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato e policentrico. Parallelamente, dalla seconda metà degli anni '90 il programma comunitario Phare ha cominciato a riguardare in maniera sempre maggiore obiettivi di natura territoriale, spingendo il governo ungherese a uniformare i propri obiettivi di politica regionale ai requisiti del programma stesso e promuovendo il supporto delle regioni nord orientali in declino³⁸.

Nonostante l'Ungheria non avesse partecipato al processo di preparazione dello SSSE, dalla pubblicazione del documento è stato possibile assistere ad una progressiva integrazione degli obiettivi dello SSSE all'interno dei documenti ungheresi di sviluppo territoriale. Entrambe le versioni del CNST, i tre Piani di Sviluppo Nazionale (2002-2004, 2004-2006 e 2007-2013) e il PTN richiamano infatti esplicitamente lo SSSE, e ne ripropongono diversi concetti chiave³⁹. Tutti i *policy aims* promossi dallo SSSE sono recepiti implicitamente o esplicitamente dalle politiche territoriali nazionali. Il tema dello sviluppo policentrico, ad esempio, è ritenuto di importanza cruciale nel tentativo di mitigare il ruolo dominante di Budapest verso un riequilibrio del sistema territoriale nazionale, e per lo stesso motivo le politiche promosse mirano all'estensione delle reti infrastrutturali a tutte le regioni del paese. Infine, la prudente gestione dell'eredità naturale e culturale è forse l'ambito dove lo SSSE ha avuto maggior impatto, portando a numerose politiche finalizzate alla protezione ambientale e alla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali della nazione, dopo un periodo, quello socialista, in cui la dimensione ambientale del governo del territorio era stata decisamente subordinata agli interessi economici (ESPON, 2006a)

Se è possibile osservare numerosi rimandi espliciti a priorità comunitarie all'interno dei documenti ufficiali a livello nazionale, occorre sottolineare come tali riferimenti non costituiscano garanzia di conformità dei documenti stessi con l'approccio comunitario. La consistenza degli obiettivi dei vari documenti nazionali con le priorità UE presenta diverse discrepanze per quel che riguarda l'enfasi dedicata ad essi. La promozione della crescita economica nazionale gioca, ad esempio, un ruolo principale nelle politiche di sviluppo territoriale, a causa della situazione critica in cui versa l'economia ungherese. Maggiore attenzione è stata poi rivolta allo sviluppo delle aree rurali e alla rete dei trasporti, che costituiscono in Ungheria un problema assai più sentito rispetto al resto dell'UE.

Infine, è interessante sottolineare come diversi requisiti collegati all'accesso dell'Ungheria nell'UE abbiano portato ad una progressiva conformità con i principi inclusi nello SSSE.

³⁸ In particolare, l'agglomerato industriale di Miskolc, in passato importante centro metallurgico, e la parte nord-orientale della Grande Pianura costituita dalle contee di Szabolcs, Szatmár e Bereg.

³⁹ Diversi autori (Pfeil Somlyódyne, 2005; Horvath, 2006; ESPON, 2006d etc.) sottolineano come i paesi candidati abbiano promosso anche prima del 1989 politiche di sviluppo regionale in linea con alcuni principi dello SSSE.

Durante i negoziati di accesso, la Commissione Europea ha definito i criteri di preadesione che l'Ungheria avrebbe dovuto rispettare nella riforma del proprio sistema legale e istituzionale, in materia di protezione ambientale etc.⁴⁰.

10.9.3 Politiche e strumenti

A livello nazionale, esistono due strumenti principali di governo del territorio: il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale (CNST) ed il Piano Territoriale Nazionale (PTN). I lavori per la preparazione del CNST sono iniziati già nel 1995, un anno prima dell'approvazione dell'AST, tramite la preparazione di diversi concetti settoriali concepiti dai diversi ministeri⁴¹. La versione finale del documento è stata adottata tramite la Risoluzione Parlamentare 35/1998, e aveva come scopo originario quello di provvedere ad enunciare una serie di linee guida nazionali per lo sviluppo regionale, ottenendo però in seguito valenza ben maggiore. Tale documento, infatti, all'epoca della sua preparazione unico nel suo genere, si occupava della maggioranza degli aspetti dello sviluppo socioeconomico nazionale, stabilendo precisi obiettivi e principi di sviluppo oltre che specifiche priorità settoriali⁴².

Il CNST conteneva diversi elementi che avrebbero definito lo scenario futuro dello sviluppo territoriale ungherese, fra cui l'accento sull'integrazione degli assi dell'urbanizzazione nazionale e dei corridoi di traffico nel sistema comunitario e sul loro ruolo di elementi chiave nello sviluppo regionale, la promozione di nuovi punti focali di sviluppo (centri di innovazione industriale, parchi industriali, zone economiche speciali etc.) per promuovere il riequilibrio della struttura territoriale e l'attenzione al bilanciamento della rete degli insediamenti urbani, in modo da favorire l'accessibilità di servizi pubblici e di servizi d'istruzione a tutti gli abitanti (III.20.1). L'attuazione di tali politiche è risultata però un processo complesso, a causa della scarsa chiarezza delle modalità di influenza di tali prescrizioni strategiche sulla struttura verticale e orizzontale del sistema di governo del territorio. Obiettivi e principi di sviluppo non presentavano alcun valore legale, la loro applicazione era affidata ai Consigli di Sviluppo Regionali e ai governi locali tramite la produzione di documenti volontari che provvedessero all'attuazione del CNST e senza prevedere alcuno strumento di monitoraggio, sottolineando la fragilità del contesto istituzionale ungherese per lo sviluppo regionale⁴³.

Nel 2005, il Parlamento ungherese ha approvato una nuova versione del CNST, rivisitata durante un lavoro di ricerca iniziato nel 2003 in relazione alle variazioni contestuali e alle nuove esigenze di sviluppo del territorio nazionale (Decreto Parlamentare 97/2005). Il nuovo

⁴⁰ Il perseguimento di particolari opzioni politiche deriva così direttamente dall'applicazione dell'*acquis*, come ad esempio (15) la promozione di un'agricoltura sostenibile, (17) lo sviluppo di energie sostenibili, (29) l'introduzione di criteri di valutazione dell'impatto territoriale in relazione a grandi progetti infrastrutturali e (50) il rafforzamento della responsabilità regionale nella gestione delle risorse idriche.

⁴¹ Il documento stesso include obiettivi a lungo termine circa i principali cambiamenti demografici, ambientali ed insediativi, lo sviluppo dei principali network infrastrutturali, obiettivi a medio termine che specificano la distribuzione regionale dei fondi dei vari ministeri per quel che riguarda i diversi programmi di sviluppo.

⁴² Diversi autori sottolineano come molte delle prescrizioni contenute nel CNST avrebbero trovato miglior collocazione all'interno dell'AST (Pfeif Somlyodyne, 2005).

⁴³ Il fatto che il CNST si concentri nello specifico sul recepimento dei principi di politica regionale e delle pratiche di pianificazione, finanziamento, programmazione e attuazione raccomandate dall'UE dimostra come la costruzione di una struttura istituzionale che rispondesse ai requisiti internazionali costituisse l'obiettivo principale del governo ungherese, da perseguire anche a costo di fallire nella creazione di uno strumento coerente di sviluppo regionale.

documento definisce la visione futura per lo sviluppo dell'Ungheria e gli obiettivi a medio e lungo termine necessari per il suo raggiungimento, oltre che le condizioni istituzionali e gli strumenti di attuazione di tali obiettivi. La *vision* promossa dal documento coincide con la promozione dello sviluppo armonico di una struttura spaziale socialmente, economicamente e ecologicamente sostenibile, sulla base delle peculiari risorse delle singole regioni, e dell'integrazione organica di queste ultime all'interno del panorama comunitario. All'interno di tale quadro vengono elencati cinque obiettivi con orizzonte temporale 2020: (1) competitività regionale; (2) coesione territoriale; (3) sviluppo sostenibile del territorio e protezione dell'eredità naturale e culturale; (4) integrazione delle regioni Ungheresi nel contesto europeo; (5) decentralizzazione e regionalizzazione. Il testo propone inoltre una serie di obiettivi regionali a medio termine (2013): (1) sviluppo della competitività dell'area metropolitana di Budapest; (2) rafforzamento di una rete di poli di crescita verso un sistema più policentrico al fine di dinamizzare le economie regionali; (3) livellamento dei livelli di sviluppo con particolare attenzione al supporto alle regioni svantaggiate; (4) sviluppo integrato di particolari aree tematiche (Lago Balaton, fiume Tisza, Danubio etc.); (5) rafforzamento della cooperazione transfrontaliera; (6) sviluppo integrato delle diverse tipologie di aree rurali⁴⁴.

Secondo quanto affermato nel documento, obiettivi e principi definiti dal CNST dovrebbero ispirare la definizione di tutte le politiche di sviluppo nazionali, regionali e settoriali, promuovendo un approccio coordinato al governo del territorio finalizzato alla riduzione delle disparità regionale e allo sviluppo sostenibile⁴⁵. L'ultimo capitolo del documento si occupa infine di definire il legame tra obiettivi promossi e le future strategie di sviluppo delle sette unità regionali, formalmente costrette ad assumere la visione del CNST quale quadro di riferimento.

Sempre a livello nazionale, il PTN approvato nel 2003 si occupa di definire i tracciati delle infrastrutture tecniche nazionali, ed in particolar modo del sistema trasportistico, nel tentativo di controbilanciare il network radiocentrico incentrato su Budapest. Il PTN presenta diversi obiettivi di protezione e di salvaguardia del paesaggio e delle risorse naturali, ecologiche e culturali. Si tratta di uno strumento di natura regolativa che contiene per la maggior parte prescrizioni di natura fisica e tecnica, e assume la forma di una legge approvata dal Parlamento. La natura legale di tale documento fa sì che esso sia vincolante non soltanto per le diverse istituzioni amministrative pubbliche, ma anche per soggetti e individui privati. Nella parte dedicata alla relazione con gli strumenti di livello locale, il PTN prescrive che "ogni insediamento deve preparare un proprio regolamento in materia di usi del suolo e regolazione delle costruzioni che rispetti quanto prescritto dal PTN" (Sez.4, Par. 1). Nonostante ciò, il documento non contiene alcuna regola riguardante il sistema degli insediamenti e di distribuzione dei servizi pubblici sul territorio, limitando la suddetta prescrizione alla trasposizione di direttive trasportistiche e vincoli di natura ambientale (Pfeif Somlyodyne, 2005). Infine, a causa del carattere principalmente regolativo, il PTN manca di profondità prospettica e di indicazioni in termini di sviluppo futuro. Ulteriori strumenti di pianificazione

⁴⁴ Aree di pregio ambientale, aree adibite ad agricoltura basata su piccoli possedimenti, aree fluviali, regioni caratterizzate da micro insediamenti, aree ospitanti alte percentuali di popolazione di etnia Roma.

⁴⁵ Il CNST elenca inoltre una serie di principi operativi da applicare nell'attività di governo del territorio, direttamente mutuati dal contesto comunitario: sussidiarietà, programmazione, partenariato, trasparenza, monitoraggio e valutazione, integrazione.

di natura regolativa preparati a livello nazionale in relazione a specifiche aree sono il Piano per la Regione Ricreativa del lago Balaton e il Piano per l'Area Metropolitana di Budapest. Come il PTN, entrambi costituiscono Atti parlamentari con valore legale.

Nel 2002, al livello centrale è stato prodotto il primo Piano di Sviluppo Nazionale (PSN), documento di supporto all'utilizzo dei fondi di preadesione in Ungheria⁴⁶. Il coordinamento di tale processo è stato inserito fra le competenze del Ministero dell'Economia e dei Trasporti, mentre contemporaneamente veniva istituito ex-novo un Ufficio di Sviluppo Nazionale (all'interno dell'Ufficio del Primo Ministro), effettivamente responsabile della preparazione dello strumento. La preparazione del PSN è derivata così dall'accostamento dei concetti contenuti nei programmi operativi dei diversi ministeri, con la conseguenza positiva di aver contribuito all'istituzionalizzazione di un processo di decisione interministeriale circa la definizione degli obiettivi di sviluppo sotto un Comitato Interdipartimentale di Coordinamento dello Sviluppo⁴⁷ (Pfeil Somlyodyne, 2005). La mancanza di una base legale per il coordinamento dell'attività di pianificazione dei diversi settori, ha però impedito finora la convergenza e il coordinamento delle attività dei ministeri. La legislazione attuale indica solamente che i diversi ministeri, nell'utilizzo di fondi finalizzati allo sviluppo regionale, debbano preparare i propri principi di sviluppo regionale in maniera coerente con quanto descritto nel CNST. Tale documento non fornisce però un mezzo di coordinamento sufficiente, e l'eterogeneità dei regolamenti dei diversi settori in termini di forma, di applicabilità delle norme, di livello e di contenuto dei diversi strumenti, fa sì che le diverse politiche settoriali siano preparate, adottate e perseguite in maniera scarsamente coordinata.

Ulteriori versioni del PSN sono state preparate per il periodo 2004-2006 e 2007-2013, nel tentativo di orientare l'ingresso dell'Ungheria nella programmazione strutturale e di coordinare le priorità domestiche con quelle della politica di coesione comunitaria per il periodo corrente. Tali documenti presentano all'interno di un quadro coerente e comprensivo gli obiettivi di sviluppo nazionale e gli strumenti deputati al raggiungimento di questi ultimi ai diversi livelli territoriali, costituendo un passo avanti relativamente importante rispetto alla precedente versione. Il maggiore coordinamento della strategia dei PSN 2004-2006 e 2007-2013 è stata garantita dall'evoluzione del processo di preparazione del documento in un'ottica più aperta e trasparente, che ha contribuito a ridurre i contrasti fra i diversi ministeri e alla promozione di una serie di operazioni di coordinamento bilaterale fra Ungheria e nazioni limitrofe, specialmente in relazione agli obiettivi legati alla definizione del sistema trasportistico e di aree transfrontaliere protette.

L'Autorità Nazionale dei Trasporti ha predisposto una specifica politica finalizzata alla realizzazione della sezione Ungherese delle reti TINA, tramite un Piano a lungo termine di sviluppo autostradale e ferroviario, adottato dal Parlamento nel 2003 con orizzonte temporale 2015. Dal 1989 non esiste, invece, in Ungheria, alcuna politica urbana nazionale. L'unica iniziativa di qualche valore in tal senso è la possibilità del Ministero dell'Interno di garantire lo status di città a centri di dimensioni ridotte, in modo tale da promuoverne lo sviluppo grazie al maggior decentramento di finanze statali legato a tale status. Tale procedura è regolata da

⁴⁶ Il ruolo del PSN è stato oggetto di un acceso dibattito fin dalla sua redazione, e molti ritengono che esso avrebbe dovuto costituire un piano di sviluppo comprensivo integrando al suo interno sia obiettivi di sviluppo da perseguire esclusivamente tramite risorse nazionali sia obiettivi cofinanziabili tramite l'impiego dei fondi comunitari.

⁴⁷ Tale suddivisione di responsabilità ha però portato ad inevitabili conflitti tra politica economica e politica regionale e ad un'ulteriore frammentazione in seno all'attività di governo del territorio.

uno specifico atto legale, l'Atto sul Conseguimento dello Status di Città (1991), che concede la possibilità di presentare candidatura in tal senso alle municipalità che rispettano una serie di criteri stabiliti (Szemzo & Tosics, 2004). Infine, il governo ungherese ha promosso negli anni una politica di sviluppo rurale basata sulla definizione di Aree Ambientali Sensibili e dunque incentrata sulla gestione integrata di patrimonio agricolo e ambientale tramite programmi di Sviluppo rurale.

10.9.4 Pratiche di governo del territorio

L'evoluzione del clima economico e il percorso di accesso all'UE hanno influenzato le trasformazioni susseguites nel corso degli ultimi 20 anni nell'ambito delle pratiche di governance a livello nazionale. E' possibile distinguere due differenti linee distinte che hanno caratterizzato lo sviluppo del sistema di governance ungherese. La prima, di matrice più positiva, è fortemente connessa con la prospettiva di accesso nell'UE, mentre la seconda costituisce un esempio più controverso ed è connessa con l'approvazione dell'AST nel 1996 che, insieme alle sue successive modifiche (1999, 2004 e 2006), ha contribuito a rinnovare le pratiche di governance, fallendo però molti degli obiettivi prefissati.

L'AST del 1996 dimostra come i legislatori ungheresi non avessero ancora a quel tempo familiarizzato con i nuovi modelli di governance e, nonostante l'accettazione di processi di cooperazione quale base del migliore esito delle politiche di sviluppo, tale considerazione era difficilmente tradotta in pratica a causa della mancanza di indicazioni concrete. Allo stesso modo, l'istituzione volontaria del livello regionale sotto forma di Consigli di Sviluppo Regionale (RDCs, struttura decisionale) e Agenzie di Sviluppo Regionale aveva portato a scarsi risultati, costringendo a rendere tale livello obbligatorio con una legge successiva.

Nonostante il libro bianco sulla governance sia relativamente poco diffuso tra pianificatori e policy makers ungheresi, il decreto governativo 1076 del 2004 del Piano di Sviluppo presenta numerosi elementi che possono far pensare all'influenza di tale documento. Secondo il decreto infatti, almeno tre dei principi di good governance elencati nel libro bianco (apertura, partecipazione ed efficacia) devono interessare la preparazione del documento. Per eliminare il carattere fortemente settoriale dello sviluppo territoriale, il decreto prevede infatti la formazione di diversi gruppi di lavoro tematici nella fase di preparazione del documento, che lavorino in stretta collaborazione, al fine di rappresentare in maniera ugualmente importante all'interno del documento gli interessi settoriali e quelli regionali (di fatto cercando di fornire un anello di congiunzione fra due tipi diversi di pianificazione che spesso interferiscono in maniera negativa l'uno con l'altro).

Impostata sul descritto decreto, la preparazione del secondo e del terzo Piano di Sviluppo Territoriale (PST) dimostra come le direttive e la prospettiva comunitaria possa influenzare direttamente la riforma delle procedure amministrative. La forte enfasi UE sui partenariati è stata infatti tradotta nel complesso processo negoziale fra governo, parti sociali, organizzazioni economiche, professionali, civili, regionali e municipali che ha portato all'elaborazione della strategia alla base del NDP. Tale processo ha coinvolto anche istituzioni private e singoli cittadini, mettendo in comunicazione oltre 900 diversi partner (ESPON, 2006b). Anche dopo l'approvazione del PST, il concetto di partnership ha continuato ad occupare una posizione importante. Un segno di tale importanza, tra gli altri, è che l'Ufficio per il Piano di Sviluppo Nazionale ha firmato un contratto con 17 organizzazioni professionali

nazionali che, attraverso le proprie unità regionali e locali possono fornire l'expertise necessaria per l'ottenimento dei fondi europei.

Nonostante i numerosi attori coinvolti, diversi autori affermano però come i partenariati intrapresi rappresentino processi eccessivamente formali, finalizzati al raggiungimento di obiettivi burocratici in vista dell'ottenimento di finanziamenti UE, non sempre portando a effettive innovazioni in termini di priorità perseguire (Pfeil Somlyodyne, 2005). L'esperienza pratica, pur sollecitando numerosi dibattiti sul tema della governance, sembra dunque non aver corrisposto le aspettative, a segnalare che nonostante l'idea condivisa della necessità di un sistema amministrativo più trasparente e integrato, forse i tempi per una sua introduzione non sono ancora maturi. Per la realizzazione di una simile prospettiva, il governo ha lanciato nel 2003 il cosiddetto Programma IDEA, condotto dal Ministero degli Interni sotto forma di workshop finalizzati allo studio delle riforme amministrative passate e future.

E' interessante sottolineare come sovente al cuore dei problemi di sviluppo territoriale esistano conflitti fra obiettivi e modalità e tempi di perseguimento degli stessi in strumenti diversi. Un esempio di tale situazione è costituito dalla incoerenza fra PNT, che mira a rafforzare i collegamenti trasportistici nord-sud e est-ovest per bilanciare il sistema radiocentrico esistente, e Piano a lungo termine per lo sviluppo autostradale, che prevede come prioritario il completamento del sistema autostradale radiocentrico, e solo successivamente il bilanciamento tramite assi nord-sud e est-ovest (ESPON, 2006b).

10.10 Pianificazione regionale

Il tema della decentralizzazione regionale ha costituito il principale punto della riforma amministrativa Ungherese durante la transizione. La nazione che usciva dal periodo socialista era basata su un sistema amministrativo a tre livelli, di cui quello intermedio presentava dimensioni più simili a quelle dei distretti cechi e slovacchi che ai Voivodati polacchi, dunque non in linea con i requisiti dell'Unione Europea.

Così, a partire dalla promulgazione dell'AST nel 1996 e con i successivi emendamenti a tale legge (1998, 2002 e 2006), il governo ungherese ha operato nel tentativo di operare una riforma regionale che adattasse la struttura amministrativa nazionale agli standard comunitari, per poter massimizzare i benefici della programmazione di preadesione e successivamente della politica di coesione. Se tale processo di graduale regionalizzazione ha portato ad una progressiva "istituzionalizzazione" di strutture amministrative regionali funzionanti, pur non dotate di rappresentanze autoelette, esso ha però causato crescenti conflitti di competenze fra regioni e contee, svuotando progressivamente queste ultime della propria legittimità politica in favore di un livello, quello regionale, ma che necessita di ulteriore tempo per sostituire il ruolo delle contee nell'immaginario collettivo. Il descritto conflitto – e la parziale sovrapposizione – di competenze fra contee e regioni ha portato ad un quadro di promozione dello sviluppo regionale relativamente confuso, e di difficile coordinamento, oltre che a numerosi esempi di aperti conflitti tra amministrazioni localizzate ai vari livelli. A complicare ulteriormente la situazione, l'AST introduceva un'ulteriore livello territoriale, le micro regioni, al fine di promuovere processi di cooperazione e programmazione congiunte fra municipalità limitrofe e supportare così le numerose unità locali di dimensioni ridotte nell'esercizio delle proprie funzioni

Il governo del territorio a livello intermedio si svolge dunque in Ungheria su tre livelli differenti. La pianificazione dello sviluppo regionale è condotta da tutti e tre i livelli, con i Consigli di Sviluppo Regionali (RDC), di Contea (CDC) e Microregionali (MDC) introdotti dall'AST che provvedono ad elaborare e adottare Concetti e Programmi di sviluppo regionali. L'organizzazione istituzionale di tali consigli è parallela a quella della pubblica amministrazione vera e propria, ed il loro status legale è tuttora incerto e deriva dalle prescrizioni dell'AST e delle successive modifiche, così come l'effettiva composizione della complessa struttura della partnership pubblico-privata che ne è alla base, e la cui partecipazione alla quale è più volte variata negli ultimi dieci anni (Pfeil Somlyodyne, 2005). Le contee, unici organismi dotati di rappresentanze autoelette, secondo le prescrizioni dell'AST sono responsabili di redigere e applicare piani fisici per tutto il territorio della contea e di cooperare con quelle limitrofe e le municipalità con dignità di contea nel coordinamento fra i piani di queste città e le aree circostanti.

Nonostante l'indubbio valore positivo dell'istituzione di un livello regionale di pianificazione in termini di uniformità con i requisiti della programmazione comunitaria, diversi autori sottolineano come tale situazione presenti di fatto numerose criticità, soprattutto in relazione alla sovrapposizione di competenze fra il livello regionale e quello delle contee (Pfeil Somlyodyne, 2005). La configurazione decisamente gerarchica del modello adottato non è esente da critiche, poiché il governo che opera la distribuzione delle risorse secondo priorità stabilite centralmente, decidendo a priori i fondi destinati alle diverse regioni e limitando fortemente i livelli subnazionale nella preparazione delle proprie strategie di sviluppo autonomi.

10.10.1 Istituzioni coinvolte: ruoli, responsabilità e risorse

All'interno della struttura amministrativa ungherese a livello subnazionale, le contee sono gli unici organismi dotati di rappresentanze autoelette. I Governi delle 19 contee (più la città di Budapest, che rappresenta un'eccezione) sono strutture direttamente elette, dotate di autorità sui rispettivi territori di pertinenza, ad eccezione delle aree relative alle Città con dignità di contea, che esulano da tale controllo (si tratta di 23 città, 19 delle quali coincidono con i capoluoghi delle diverse contee). Essi hanno il dovere di mantenere quei servizi e quelle istituzioni il cui impatto è esteso su un territorio di dimensioni tali da non poter essere gestito a livello municipale (archivi di contea, musei, teatri, servizi sociali, etc.). Esse possono inoltre intraprendere qualsiasi tipo di azione pubblica che non sia in conflitto con gli interessi delle municipalità (Hajdu 1993), ma godono di un potere limitato a causa del progressivo svuotamento di competenze in seguito alla progressiva regionalizzazione degli anni '90 e soprattutto a causa delle scarse risorse finanziarie (Horvath 1995).

La responsabilità della pianificazione di sviluppo della contea ricade fra le competenze del Consiglio di Sviluppo di Contea (CDC), formati da rappresentanti del Governo di Contea, da rappresentanti delle Città con dignità di Contea, da rappresentanti dei governi locali e fino in tempi recenti, della Camera di Commercio e dell'Associazione per l'Occupazione della Contea. La redazione del Piano di Sviluppo Fisico della contea è invece responsabilità del Governo della Contea. La differenza principale fra il CDC ed il Governo della Contea è che, mentre quest'ultimo è direttamente eletto dalla popolazione, il primo è un organismo formato da diversi rappresentanti e svolge la funzione di distributore delle risorse per lo sviluppo

tramite strumenti appositi. Il presidente del CDC è allo stesso tempo presidente dell'Assemblea Generale della Contea. Il CDC elabora ed approva il concetto di sviluppo a lungo termine per la contea, il programma di sviluppo regionale della contea e specifici sottoprogrammi. Il piano fisico della contea, e gli obiettivi del Programma di Sviluppo Regionale della contea devono essere approvati dall'Assemblea Generale della contea.

A livello Regionale, i Consigli di Sviluppo Regionali (RDC) si occupano della pianificazione dello sviluppo del territorio. A partire dal 1999 l'istituzione dei RDC, che prima era una pratica volontaria basata sull'AST del 1966, è divenuta obbligatoria. Il principale proposito dell'emendamento del 1999 all'AST era quello di rinforzare il livello di governo regionale in preparazione dell'accesso dell'Ungheria nell'UE nel 2004. Con tale emendamento, le unità regionali NUTS 2, che già esistevano quali unità statistiche e di pianificazione, venivano elevati al rango di vere e proprie regioni, con un posto all'interno della struttura istituzionale alla base dello sviluppo regionale.

In seguito a tale riforma, i RDC comprendono solitamente 18-20 rappresentanti, di cui almeno 11-12 membri delegati dal governo centrale, in tutti i casi la maggioranza assoluta del Consiglio. Attualmente, le seguenti persone sono membre a tempo pieno del RDC: i presidenti dei Consigli di Sviluppo delle Contee (CDCs. Per la maggior parte dei casi si tratta di tre persone); i rappresentanti di 11 ministeri; un rappresentante per ogni contea proveniente dalle micro regioni e dai Consigli di Sviluppo delle Macroregioni; i sindaci delle città che hanno dignità di contea ed il presidente dell'Ufficio Regionale per il Turismo. Inoltre, tutte le organizzazioni interessate allo sviluppo territoriale della regione o legate alle pari opportunità possono essere consultate all'interno di un forum specifico improntato alla discussione dei contenuti delle politiche di sviluppo regionale e del funzionamento della regione. Il presidente del Consiglio Regionale di Sviluppo è, a turno, uno dei presidenti dei CDCs.

A partire dal 2002, i RDC sono dotati di una componente esecutiva, le Agenzie di Sviluppo Regionale (RDA). Il ruolo dei CSR e delle ASR nella programmazione dello sviluppo regionale e nella distribuzione delle risorse è cresciuto gradualmente durante tutto il periodo di transizione. L'attività di tali organismi si muove in tre principali direzioni: il funzionamento delle componenti decentralizzate del sistema regionale dei sussidi per lo sviluppo; la promozione della pianificazione dello sviluppo regionale; la collaborazione con il governo centrale per la redazione del CNST.

A livello micro regionale, le diverse municipalità possono decidere di riunirsi in Consigli di Sviluppo Microregionale, anch'essi formati da attori pubblici e privati, in massima parte da rappresentanti delle amministrazioni municipali e di contea, delle forze economiche locali e della cittadinanza. Oltre alla possibilità di gestire congiuntamente una serie di servizi alla popolazione che costituirebbero un fardello troppo grande per i comuni di dimensioni ridotte, le Microregioni possono dotarsi di specifici programmi di sviluppo. Se tali microregioni coincidono con quelle definite da un'apposita legge del 1999, sono eleggibili a finanziamenti e sussidi da parte del governo centrale.

E' interessante sottolineare il ruolo giocato dalle Agenzie per le Imprese Locali, istituite tra il 1991 ed il 1994 a livello della contea con il supporto del programma PHARE e sotto il coordinamento della Fondazione Ungherese per la Promozione delle Imprese (Lorenzen 1996).

10.10.2 Obiettivi perseguiti

Gli obiettivi perseguiti ai diversi livelli subnazionali dipendono sia dalla dimensione territoriale delle unità amministrative (regioni, contee e micro regioni) sia dall'effettiva disponibilità finanziaria degli stessi, in tutti i casi fortemente condizionata dal decentramento di risorse dal livello centrale.

Al livello regionale, le priorità perseguite sono fortemente influenzate dall'attività del governo centrale, che definisce a priori le risorse finanziarie attribuite alle diverse regioni. La promozione di priorità autonome all'interno dei concetti di sviluppo regionale delle diverse unità e dei programmi di sviluppo regionale impostati su di essi è dunque molto limitata e gli obiettivi inclusi all'interno di tali documenti dipende in massima parte dalla partecipazione di rappresentanze delle diverse regioni al processo di formazione del CNST. Partecipando alla redazione del CNST, le unità regionali contribuiscono all'integrazione e al coordinamento all'interno del documento delle proprie priorità, oltre che di quelle contenute nei concetti di sviluppo delle diverse contee, soprattutto formulano richieste di decentralizzazione delle risorse nazionali destinate allo sviluppo regionale e provvedono alla distribuzione delle stesse fra le contee. Nonostante ciò, Pfeil Somlyodyne (2005) sottolinea come le regioni in tale processo continuino a ricoprire un ruolo marginale, di fatto subordinando gli obiettivi promossi a livello regionale a decisioni assunte in seno al governo centrale.

Le priorità incluse nei diversi Programmi di sviluppo regionale variano da regione a regione in relazione alle specifiche caratteristiche delle stesse. I programmi delle regioni occidentali sono concentrati soprattutto sulla promozione della competitività dei rispettivi sistemi economici all'interno dello scenario nazionale e internazionale, mentre per quel che riguarda le regioni nordorientali la risoluzione dei problemi strutturali ereditati dal periodo di transizione ricopre ancora un ruolo fondamentale. I programmi di sviluppo di tutte le sette regioni sembrano abbracciare, almeno nominalmente, l'obiettivo di promozione di modelli di sviluppo basati sul concetto di sostenibilità e di gestione prudente dello sviluppo del patrimonio naturale e culturale (ESPON, 2006a).

Anche le risorse finanziarie a disposizione delle contee sono fortemente vincolate al budget centrale. A tale livello, gli obiettivi promossi si dividono fra priorità proprie di una pianificazione di sviluppo improntata al supporto dell'attività economica e obiettivi legati agli strumenti regolativi e di pianificazione più propriamente fisica che si occupano di dettare vincoli ambientali e di definire il futuro sviluppo della configurazione infrastrutturale del territorio della contea, vincolati alle prescrizioni del PTN. Infine, la programmazione micro regionale si concentra principalmente sulla promozione di efficaci processi di cooperazione fra le municipalità coinvolte e sulla gestione dei sussidi centrali destinati alle microregioni.

In generale la dipendenza di regioni e contee dal budget centrale e la conseguente subordinazione delle priorità date alle decisioni centrali fa sì che gli strumenti di sviluppo promossi presentino un alto livello di coerenza con il CNST, diffondendo al livello intermedio principi e concetti derivati direttamente dai documenti comunitari, in particolare dallo SSSE.

10.10.3 Politiche e strumenti

Gli strumenti deputati alla pianificazione fisica regolativa e alla pianificazione degli insediamenti agiscono su due binari paralleli. I governi locali delle contee, dotati di autorità

legislativa, preparano e adottano masterplan sotto forma di decreti locali che sono atti di legge vincolanti. Tali strumenti sono gerarchicamente subordinati al PTN come stabilito dalle Costituzione (Risoluzione della corte Costituzionale 3/1997 – 22 gennaio), e allo stesso tempo dovrebbero costituire un elemento vincolante per gli strumenti di pianificazione regolativa preparati a livello municipale, ma tale aspetto è in qualche modo limitato dall'assenza di limitazioni al potere dei governi locali che, come specificato nell'Atto sul Governo Locale, non sono gerarchicamente sottomessi all'autorità di contea.

Come risultato, nonostante i differenti governi municipali siano consultati durante il processo di approvazione dei masterplan di contea, questi ultimi non possono contenere alcuna indicazione circa la regolazione degli usi del suolo che sia in disaccordo con gli strumenti già in vigore a livello locale. Il piano di contea non può dunque in alcun modo promuovere politiche di sviluppo del sistema degli insediamenti o dell'organizzazione dei servizi pubblici sul territorio, in quanto questo andrebbe a limitare l'indipendenza delle autorità a livello municipale. Ulteriori problemi nascono dal fatto che, nonostante il governo di contea sia tenuto a verificare la coerenza dei masterplan locali con il piano di contea, non dispone di strumenti adeguati per compiere tale procedura, di fatto limitando la coerenza fra piani di livello municipale e di contea (Pfeil Somlyodyne, 2005).

A tutti e tre i livelli subnazionali vengono poi preparati concetti e programmi di sviluppo, che concorrono a definire le linee guida per il futuro sviluppo dei rispettivi territori di pertinenza. Il concetto di sviluppo regionale determina la priorità dello sviluppo a lungo termine (da sette a quindici anni) ed include scenari dettagliati per lo sviluppo a medio e breve termine. Il programma di sviluppo regionale è un piano d'azione a medio termine ed è composto da documenti strategici e documenti operativi. Tali strumenti non hanno però valore vincolante, complicando ulteriormente la difficile relazione fra pianificazione di sviluppo e pianificazione fisica, il cui coordinamento trae fondamento da un solo passaggio di un decreto governativo che afferma che i due tipi di pianificazione devono operare in maniera coordinata e sinergica. Il tentativo di regolare le procedure di coordinamento e adozione dei diversi piani (Decreto governativo 184/1996 – 11 dicembre), non chiarisce i possibili metodi di integrazione verticale fra piani di sviluppo ai diversi livelli, causando diverse inefficienze nelle pratiche di pianificazione, costrette a basarsi su un approccio contemporaneamente top down e bottom up nella definizione degli obiettivi di sviluppo (Pfeil Somlyodyne, 2005).

Tra il 1998 e il 2002, Il governo ungherese ha messo a disposizione 390 milioni di Fiorini all'anno per ogni regione per la preparazione dei programmi regionali, e tali risorse sono state utilizzate per la produzione di programmi regionali, di contea e delle microregioni costituite secondo i criteri stabiliti dalla legge. Ad oggi, tutte le regioni e le contee⁴⁸ sono dotate del proprio programma di sviluppo territoriale.

10.10.4 Pratiche di governo del territorio

Gli strumenti di pianificazione di sviluppo emessi a livello intermedio non ha prodotto particolari risultati almeno fino alla fine degli anni '90. La preparazione di tali documenti era totalmente volontaria, e dunque raramente praticata, a livello regionale anche a causa della non obbligatorietà della formazione delle strutture regionali.

⁴⁸ Fa eccezione la contea di Pest, attorno a Budapest.

Nonostante già l'AST prevedesse la redazione di tali strumenti a tutti e tre i livelli, le strategie promosse da regioni e contee si limitavano alla preparazione di documenti che assomigliavano più a raccolte di desiderata in relazione al futuro sviluppo che concetti effettivamente perseguibili, mentre i documenti prodotti a livello microregionale miravano principalmente a massimizzare i benefici economici messi a disposizione dal governo centrale (e allora ancora non vincolati a specifiche unità territoriali definite a priori). Soltanto in sporadiche occasioni, a livello di contea, i concetti elaborati sono serviti da quadro di riferimento per i piani di sviluppo fisico.

Solo a partire dal 2000, e successivamente con l'accesso nell'UE, la pianificazione dello sviluppo regionale ha iniziato a guadagnare momento, soprattutto grazie ad una serie di iniziative promosse dal governo centrale (ESPON, 2006b):

- La riforma amministrativa che ha reso obbligatoria l'istituzione dei Consigli di Sviluppo Regionale;
- il lancio di un programma di training & empowerment incentrato sulla preparazione di concetti e piani di sviluppo;
- la dotazione finanziaria garantita dal governo centrale durante il periodo 1998-2002.

Tali fattori hanno portato all'attivazione di processi di preparazione degli strumenti di sviluppo in tutte le regioni e le contee, e se i Programmi di Sviluppo Regionali sono stati formati a stretto contatto con il – e sotto la stretta influenza del – governo centrale all'interno di un processo dominato da priorità definite centralmente, il processo di elaborazione degli strumenti di sviluppo delle diverse contee hanno previsto un processo partecipativo più inclusivo. Nella maggior parte dei casi, la decisione del governo della contea di preparare il piano territoriale è stata pubblicata tramite i media locali, e supportata da ampi processi informativi, sondaggi e l'apertura di tavoli di contrattazione. Ad ogni passaggio (in media 4-5 volte per ogni piano), la contea ha provveduto a organizzare incontri con autorità locali interessate e rappresentanti della cittadinanza.

Nonostante i risultati raggiunti, l'attività di governo del territorio al livello intermedio del contesto Ungherese è ancora caratterizzata da una struttura complessa e per certi versi confusa. Tale situazione è in parte imputabile al numero eccessivo di livelli amministrativi coinvolti e dalla poca chiarezza nella distribuzione delle competenze che deriva dalla mancata conclusione del processo di regionalizzazione. Le successive riforme intraprese a partire dal 1996 hanno portato alla progressiva perdita di importanza delle contee in favore delle regioni, senza che queste ultime siano ancora in grado di svolgere un ruolo autonomo.

Come risultato, l'attività di pianificazione di sviluppo e quella di pianificazione fisica continuano ad operare in maniera separata, ognuna vincolata da una serie di handicap difficilmente risolvibili. La pianificazione fisica, formalmente impostata secondo una configurazione gerarchica che dovrebbe vincolare gli strumenti di livello municipale a quelli di contea e questi ultimi alle prescrizioni del Piano Territoriale Nazionale, risente infatti della forte indipendenza del livello municipale. La mancata subordinazione del livello locale alle contee fa sì gli strumenti promossi dalle contee abbiano limitata influenza sull'attività locale. La pianificazione di sviluppo risente invece della poca chiarezza che regola il rapporto fra i diversi strumenti attivi ai vari livelli e della carenza di risorse finanziarie che affligge regioni e contee, impossibilitate a promuovere priorità definite in autonomia e dunque vincolate agli obiettivi stabiliti centralmente. Tale situazione è ulteriormente esasperata dalla composizione

dei RDC, che sono dominati da rappresentanti nazionali contribuendo così ad accentuare l'influenza del governo centrale sulle priorità perseguite nelle varie regioni e anche nelle varie contee, visto che la maggior parte dei fondi destinati a queste ultime derivano da un processo di contrattazione fra governo e RDC.

10.11 Il livello locale

Immediatamente dopo la caduta del governo comunista, l'atto sull'Autogoverno Locale del 1990 ha garantito alle municipalità ungheresi (città e villaggi) una forte autonomia. A partire da tale momento, il livello locale gioca, insieme a quello nazionale, il ruolo più importante all'interno del contesto di governo del territorio ungherese.

Le municipalità hanno il pieno diritto di regolare e gestire autonomamente ogni questione legata allo sviluppo del proprio territorio, di possedere terreni e patrimonio edificato, di vendere o affittare gli stessi (entro certi limiti), di decidere autonomamente come utilizzare le proprie entrate e, entro certi limiti, di modificare la pressione fiscale tramite tasse locali. Inoltre, possono partecipare ad imprese o intraprendere attività economiche, approvare regole locali non in conflitto con i regolamenti di scala superiore. L'atto definisce i doveri del governo delle municipalità, che sono responsabili dello sviluppo del proprio territorio, della protezione dell'ambiente naturale ed edificato, della fornitura adeguata di residenze, della manutenzione del sistema stradale e degli spazi pubblici, dei trasporti pubblici, degli acquedotti e del sistema fognario, della gestione dei cimiteri, della sicurezza e dell'ordine pubblico, degli asili e dell'istruzione primaria, dei servizi medici e ospedalieri, etc.

Uno degli effetti collaterali dell'Atto sull'autogoverno è stata l'abolizione di tutte le aggregazioni di municipalità in vigore durante il governo comunista, riportando così il numero di unità locali ad un valore simile a quello del 1949 (Enyedi, 1994). Come conseguenza, 35% delle circa 3200 municipalità ungheresi hanno meno di 500 abitanti, e nonostante l'alto numero di doveri, posseggono poche entrate e una scarsa autonomia finanziaria, anche a causa della mancata decentralizzazione di risorse finanziarie da parte del governo centrale (Lorenzen 1996). I comuni hanno il diritto di riunirsi in associazioni per affrontare questioni che non possono essere risolte individualmente dalle piccole municipalità. Solitamente, tale cooperazione riguarda determinate operazioni legali (come ad esempio il rilascio dei permessi di costruzione), la manutenzione comune di scuole, infrastrutture e servizi sanitari e sociali.

Nonostante il gran numero di diritti e doveri, l'effettiva sovranità delle municipalità è dunque severamente limitata dalla reale situazione delle finanze pubbliche a tale livello. La maggior parte delle amministrazioni comunali fatica ad avvalersi della raccolta di tasse locali, a causa degli elevati costi di gestione in municipalità di dimensioni ridotte (con la particolare eccezione della tassa sulle attività locali, imposta da quasi tutti i comuni), e continuano dunque ad essere fortemente dipendenti dal governo centrale per quel che riguarda le entrate economiche (Alm e Buckley 1994, Tosics 2005). I prestiti di denaro e la vendita di proprietà sono i mezzi principali tramite i quali i comuni provvedono a sanare debiti di bilancio.

10.11.1 Istituzioni coinvolte: ruoli, responsabilità e risorse

Il governo del territorio a livello locale ripresenta la dicotomia fra pianificazione fisica e pianificazione di sviluppo a cui si è già accennato in relazione alle contee.

La pianificazione fisica/regolativa è di competenza esclusiva della municipalità, e si basa sulla redazione di due strumenti distinti: il Piano Strutturale dell'insediamento e il Piano Regolatore Locale. Tali strumenti sono poi successivamente dettagliati in specifici piani particolareggiati che ne dispongono l'attuazione, e possono essere coadiuvati da specifiche norme di edificazione (ESPON, 2006b).

A livello locale è prevista la preparazione di documenti strategici di promozione dello sviluppo del territorio municipale, che possono coinvolgere, oltre l'amministrazione locale, anche rappresentanti del partenariato locale (soggetti economici privati, ONG, rappresentanti di categoria, associazioni della società civile etc.).

La redazione del Piano Strutturale e il Piano Regolatore sono operazioni obbligatorie per ognuna delle municipalità ungheresi, seguendo le prescrizioni della legge LXXXVIII/1997 e del codice di pianificazione e di costruzione locale. Municipalità limitrofe sono autorizzate a collaborare nella preparazione dei piani, ma ognuna di esse deve dotarsi di strumenti autonomi. A metà del 2006, circa un terzo delle municipalità disponeva di strumenti di pianificazione locale. Trattandosi, per la maggior parte, delle municipalità di dimensioni maggiori, quasi i tre quarti della popolazione vive in aree soggette a specifica regolamentazione (ESPON, 2006b). Al contrario, non esiste nessun obbligo circa la preparazione dei Concetti di Sviluppo, negli ultimi anni però, e specialmente dopo l'accesso all'interno dell'Unione Europea, un numero sempre maggiore di municipalità di dimensioni considerevoli si è dotato di tali strategie al fine di promuovere lo sviluppo del proprio territorio e per attrarre nuovi investimenti stranieri e nazionali.

Per quel che riguarda le finanze pubbliche, l'atto sul Governo Locale indica differenti tipi di imposte locali che i governi locali possono utilizzare come fonte finanziaria. La più importante delle tasse locali è la cosiddetta "business turnover tax", che costituisce spesso oltre l'80% del budget locale. Altre tasse meno importanti sono la tassa turistica e quella sulla proprietà di immobili. I governi locali sono liberi di decidere se introdurre o meno tali imposte (in quanto la legge definisce solamente il tetto massimo delle imposte imponibili). Questo fa sì che numerose municipalità di dimensioni ridotte spesso non si dotino di alcun tipo di imposte (la business turnover tax è attiva per la metà degli insediamenti, mentre la tasse sugli immobili per un terzo degli stessi), mantenendo gli stessi fortemente dipendenti dai sussidi centrali.

Un'altra fonte importante per lo sviluppo locale è costituita dalle cosiddette "tasse condivise", cioè quelle imposte raccolte dallo stato, ma suddivise con i governi locali. L'imposta più importante di questo gruppo è costituita dalla tassa sul reddito. Nel 1990, quando questo sistema è stato introdotto, il 100% di tale tassa restava nelle mani dei governi locali, ma riforme successive hanno ridotto tale percentuale al 50 e poi, nel 1993, al 30%. Tra il 1998 e il 2002 tale cifra è stata nuovamente rialzata la 40%, dei quali il 15 % gestiti autonomamente dal governo locale, ed il restante 25% distribuito secondo il sistema di sussidi governativi vigente. Nel 2002 la cifra effettivamente a disposizione dei governi locali venne ridotta al 5%, per poi stabilizzarsi al 10% l'anno successivo.

Una terza forma di finanziamento del governo locale è costituita dai cosiddetti sistemi di sussidi operati dallo stato. Essi possono essere di tre tipi: sussidi normativi (da spendere in accordo con i governi locali), sussidi "earmarked" (soltanto spendibili in certe priorità), e sussidi centrali (destinati allo sviluppo infrastrutturale).

Un'ulteriore importante fonte di finanziamento per molti governi locali in cattivo stato finanziario è rappresentata da un sussidio pensato per contribuire alla cosiddetta equalizzazione orizzontale (una sorta di parafrasi del concetto di coesione territoriale). Tale sussidio si basa su una formula complicata proposta dal ministero delle finanze, e nel 2002 ha interessato 1230 governi locali, con oltre il 40% dei fondi destinati agli insediamenti nord orientali più poveri. La formula a cui si è accennato si basa su un calcolo della capacità di imporre tasse da parte della municipalità, e serve a compensare la scarsa capacità dei comuni di piccole dimensioni di organizzare la raccolta di imposte (Tesser, 2004).

10.11.2 Obiettivi perseguiti

Al livello locale l'obiettivo principale dell'attività di governo del territorio nel contesto Ungherese resta la regolazione dei processi di edificazione e degli usi del suolo. Tramite il Piano Strutturale e il Piano Regolatore Locale, le diverse municipalità perseguono obiettivi di protezione ambientale e di miglioramento della dotazione infrastrutturale.

Per la maggior parte delle municipalità di dimensioni ridotte, questi sono gli unici obiettivi perseguiti, soprattutto a causa delle scarse capacità finanziarie e operative, per poter aspirare al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico tali municipalità devono riunirsi all'interno delle strutture microregionale in modo tale da acquisire massa critica e poter beneficiare degli incentivi statali.

La situazione è diversa per quel che riguarda le municipalità di dimensioni maggiori. Soprattutto a partire dagli anni 2000, infatti, i governi locali di tali unità hanno iniziato a promuovere lo sviluppo del proprio territorio tramite appositi strumenti strategici che mirano a riconciliare interessi e risorse locali attorno a visioni comuni da perseguire. La maggior parte degli obiettivi a cui mirano tali municipalità varia in relazione alle peculiarità locale, anche se sovente si tratta del perseguimento di priorità di natura economica.

10.11.3 Politiche e strumenti

La pianificazione fisica a livello locale è regolata dall'AGPAC del 1997, che definisce le modalità secondo le quali i Piani Strutturali e i Piani Regolatori fisici ordinari sono preparati ed approvati dalle municipalità, diventando così vincolanti per la regolazione dei processi di sviluppo dei territori municipali. Il processo di pianificazione è costituito da una prima fase tecnica di preparazione, all'interno della quale rappresentanti della pubblica amministrazione e professionisti cooperano nella definizione dei concetti alla base del Piano Strutturale. Questa fase dovrebbe in linea di principio tenere conto delle prescrizioni del Piano Territoriale della Contea. Una volta definita una prima versione del Piano strutturale, questo viene sottoposto ad un processo di pubblica consultazione fortemente intrecciato da logiche politiche locali, e successivamente modificato in base alle osservazioni ricevute (ESPON, 2006b).

Il Piano Strutturale definisce le principali direzioni di sviluppo dell'insediamento, ne traccia le necessarie infrastrutture tecniche, il sistema trasportistico e le aree a rischio ambientale che necessitano protezione. Una volta approvata la versione definitiva di tale documento, questa funge da base per la redazione della strumentazione di zoning del Piano Regolatore locale, che definisce gli usi del suolo comunale e le possibilità e i criteri di edificazione all'interno delle diverse zone.

A differenza degli strumenti di pianificazione fisica, i Concetti di Sviluppo Territoriale, la cui redazione è come accennato volontaria, non vengono preparati secondo uno schema specifico e solitamente costituiscono il frutto di confronto fra un numero variabile di attori pubblici e privati che si accordano per la cooperazione attorno ad una specifica visione di sviluppo futuro del territorio della municipalità

La municipalità di Budapest costituisce un caso eccezionale, con i vari distretti che godono di grande autonomia decisionale anche per quel che riguarda la pianificazione fisica e lo sviluppo dei relativi territori. Il diritto di decidere le priorità di sviluppo e di zonizzare il territorio appartiene infatti ai singoli distretti. L'architetto capo di ogni distretto è incaricato della supervisione dell'implementazione di piani e politiche che interessano l'area del distretto, mentre la difficile relazione fra interessi distrettuali e interessi dell'intera area urbana appare tutt'ora confusa e irrisolta (Douglas 1997).

Infine, i Permessi di costruire, che sono necessari per la maggior parte delle nuove edificazioni, e sono rilasciati da speciali dipartimenti per le costruzioni dell'autorità municipale. La proposta deve essere conforme al Piano Regolatore degli usi dei suoli locale e prevede il rilascio di una serie di permessi particolari da parte di diverse organizzazioni (autorità responsabile della fornitura di acqua, elettricità, gas, etc.). Secondo l'AGPAC, una valutazione di impatto ambientale è necessaria per i progetti di sviluppo di grandi dimensioni. La protezione e la conservazione degli edifici storici è strettamente regolata da un'autorità apposita, indipendente dai governi locali (Dimitrovska Andrews, 2004).

10.11.4 Pratiche di governo del territorio

Anche a livello locale l'attività di pianificazione risente della separazione tra pianificazione fisica e pianificazione di sviluppo, con la maggior parte delle municipalità che sono dotate solamente di strumenti di piano di natura regolativa. Tale situazione è anche causata dalle scarse capacità amministrative ed economiche della maggior parte delle municipalità che, di dimensioni ridotte e dotate di scarsissime risorse finanziarie, difficilmente riescono ad andare più in là della redazione di tali strumenti.

All'interno delle municipalità di dimensioni maggiori, invece, la forte autonomia del livello locale garantita dall'Atto sull'Autogoverno del 1991 consente a quelle unità che si dotano di strumenti strategici maggiori possibilità di coordinare le priorità proposte in questi ultimi, con le linee generali alla base della regolazione degli usi del suolo portate avanti dai documenti Strutturali.

D'altro canto, l'autonomia delle municipalità rende virtualmente irrealizzabile ogni forma di coordinamento verticale fra piani di sviluppo fisico locali e di contea, con questi ultimi che devono operare nel tentativo di non porsi in contrasto con gli atti municipali. Tale situazione fa sì che difficilmente le linee guida promosse negli strumenti di sviluppo a livello superiore vengano recepiti dall'azione politica locale.

PARTE IV

Governance territoriale comunitaria nell'allargamento

Changes at the polity or institutional level usually take place incrementally and in small steps. From time to time, however, there is a chance that political changes break ground for more radical policy changes. [...] Such a window can, for example, open up in line with a certain political event. [...] The European Commission creates “official windows of opportunity” by extending its territory.

Karina Pallagst (2006:265-266)

11. Un'ulteriore tradizione di governo del territorio

I fenomeni di industrializzazione e urbanizzazione che hanno interessato l'Europa nel secolo scorso hanno portato le diverse nazioni a definire specifici apparati legislativi finalizzati alla gestione dei processi di sviluppo e alla risoluzione dei conflitti relativi alla crescente competizione per gli usi dei suoli. La differente flessibilità nell'accettare tali poteri ha dato origine ad un panorama eterogeneo di approcci al governo del territorio, varietà che interessa sia le strutture legali e amministrative che costituiscono la cornice di tale attività, sia le priorità perseguite e la natura di strumenti e pratiche ai diversi livelli territoriali.

A partire dalla metà degli anni '80 diversi contributi si sono concentrati sull'analisi di similitudini e differenze esistenti fra i diversi contesti nazionali, evidenziando l'esistenza di specifiche "tradizioni" di governo del territorio (§11.1). Tali contributi hanno però raramente interessato le nazioni dell'Europa centro orientale, in parte a causa della frattura politica e culturale che separava tale area dalla parte occidentale del continente fino al 1989. In Europa centro orientale, l'attività di governo del territorio si è sviluppata in maniera sostanzialmente differente rispetto ai paesi occidentali, ponendosi come obiettivo la definizione di strategie razionali finalizzate all'organizzazione degli usi del suolo all'interno di un più ampio sistema di pianificazione economica centralizzata e nella quasi totale assenza di meccanismi di mercato (§11.2). Prendendo spunto dall'analisi del contesto Cecoslovacco, Polacco e Ungherese prima del 1989, il presente capitolo individua gli elementi caratteristici della "tradizione est-europea" di governo del territorio (§11.3), nel tentativo di rendere più agevole la comprensione della reale influenza del precedente periodo storico sull'evoluzione del governo del territorio in Europa centro orientale dopo la caduta del muro di Berlino e di fornire una serie di elementi utili ad interpretare le peculiari caratteristiche della *governance territoriale comunitaria* all'interno del processo di allargamento.

11.1 Tradizioni di governo del territorio in Europa occidentale

In anni recenti, un crescente numero di analisi comparative hanno preso in esame le configurazioni del governo del territorio all'interno dei differenti contesti nazionali dell'Europa Occidentale, portando alla suddivisione degli stessi in differenti tipologie fondate di volta in volta su specifiche variabili¹. Nadin & Stead (2007) suddividono tali analisi in due gruppi principali: quelle che identificano specifiche "famiglie" di governo del territorio a partire dai differenti "stili" legali e amministrativi delle varie nazioni e quelle impegnate nella produzione di una serie di ideal-tipi sulla base di un'insieme di criteri analitici.

All'interno del primo gruppo, basandosi sulla definizione di "famiglie legislative" prodotta da David & Brierley (1985) e ripresa da Zweigert & Kotz (1987), Newman & Thornley (1996)

¹ Williams, 1984; Newman & Thornley, 1996; CEC, 1997; Balchin e al., 1999; Sanyal, 2006; ESPON, 2007; Nadin & Stead, 2007. Un'analisi approfondita di tali contributi è presentata nell'Appendice A.

organizzano le nazioni europee in differenti gruppi legali-amministrativi, all'interno dei quali è possibile aspettarsi simili approcci al governo del territorio. Concentrandosi sulle differenti strutture amministrative nazionali, gli autori evidenziano la distribuzione di responsabilità e competenze ai vari livelli territoriali e l'autonomia dei differenti soggetti del governo del territorio, identificando quattro diverse famiglie: (1) la famiglia Britannica, ricollegabile alla tradizione della *Common Law* britannica, che comprende Inghilterra, Galles, Irlanda, e in maniera minore la Scozia; (2) la famiglia Napoleonica, (Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Grecia) che presenta caratteristiche decisamente eterogenee e si basa su un complesso codice di leggi scritte composto da norme astratte fortemente radicate nelle teorie illuministe; (3) la famiglia Germanica, ramo della famiglia Napoleonica proprio delle nazioni federali (Germania, Austria, Svizzera) e caratterizzato dall'assenza di un forte potere centrale per l'imposizione di un sistema legale comune e (4) la famiglia Scandinava, (Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia) che presenta un'attitudine più pragmatica e fa dei governi locali la pietra miliare dei differenti sistemi costituzionali.

Al secondo gruppo appartengono invece alcuni documenti prodotti dalla Commissione europea nel tentativo di fornire un'analisi comprensiva dei sistemi di governo del territorio degli stati membri. Il principale di essi, l'*EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (CEC, 1997), suddivide i vari contesti nazionali in base ad una serie di criteri analitici postulati a priori - struttura legale e istituzionale, ambito di attività, sviluppo della pianificazione nazionale e regionale, distribuzione di poteri e competenze, rapporto pubblico/privato, maturità del sistema, distanza fra obiettivi e risultati – identificando così quattro *tradizioni*² di governo del territorio³.

- Pianificazione Economica Regionale. Il governo del territorio si occupa di un ambito vasto e concorre al raggiungimento di molteplici obiettivi socioeconomici, specialmente in relazione alla disparità di ricchezza, occupazione e condizioni sociali fra le diverse regioni. Il governo centrale gioca un ruolo importante nella gestione dello sviluppo del territorio nazionale. Il sistema di pianificazione francese e, in misura minore, quello portoghese, sono associati a tale modello. Numerose altre nazioni perseguono obiettivi di politica regionale, anche se in maniera meno articolata.
- Approccio Comprensivo Integrato. Il governo del territorio è perseguito attraverso una gerarchia sistematica e formale di strumenti dal livello nazionale a quello locale, che coordinano le attività della pubblica amministrazione nei differenti settori, riferendole alla dimensione territoriale. Il contesto olandese è comunemente associato a tale tradizione, necessariamente propria di sistemi maturi, in quanto richiede istituzioni e meccanismi consolidati, e una forte legittimazione dell'attività di pianificazione.
- Gestione degli Usi del suolo. Il governo del territorio è associato al controllo e alla regolazione degli usi del suolo a livello locale, perseguito in maniera rigorosa nel tentativo di conciliare sviluppo e sostenibilità. Le autorità locali detengono le principali competenze e responsabilità, ma anche l'amministrazione centrale è coinvolta nella

² Utilizzando il termine *tradizione*, il Compendio enfatizza il forte radicamento dell'attività di governo del territorio nelle complesse condizioni storiche e culturali di un determinato contesto (Nadin & Stead, 2007).

³ Il testo riconosce come, salvo in alcuni casi, le diverse nazioni non siano perfettamente identificabili con una specifica tradizione, ma presentino caratteristiche associabili a più di una di esse. Queste ultime rappresentano infatti una sintesi della reale complessità dei fenomeni osservabili e, seppur costituendo unità di misura con cui comparare le diverse realtà, non pretendono di descriverle nella loro interezza (Nadin & Stead, 2007).

redazione di obiettivi e linee guida e nella supervisione delle attività ai livelli inferiori. Il Regno Unito è l'esempio principale di tale tradizione, ma anche Irlanda e Belgio nonostante dotate dell'approccio più "comprensivo", fanno parte di tale gruppo.

- Urbanistica. La tradizione urbanistica ha un forte sapore architettonico e agisce tramite il disegno, il controllo delle edificazioni e la regolazione della forma urbana. Tale gruppo comprende principalmente i paesi mediterranei, dove la regolazione degli usi del suolo è spesso affidata a rigidi strumenti regolativi e di zonizzazione.

E' facile intuire come, fin dal concretizzarsi della prospettiva dell'allargamento ad est, il Compendio abbia iniziato a risentire della mancanza di analisi riferite ai paesi candidati. In seguito a varie proposte di revisione, la Commissione ha affidato una ricognizione preliminare al progetto ESPON 2.3.2 *Governance of Territorial and Urban Policies, from EU to Local level* (ESPON, 2005), favorendo la redazione di un contributo dal titolo *Spatial Planning Styles: A new Physiognomy for Europe*, che classifica ogni nazione dallo spazio ESPON⁴ in relazione alle quattro tradizioni definite dal Compendio e fornisce una prima rappresentazione delle variazioni e contaminazioni che compongono il puzzle dei differenti approcci al governo del territorio nella nuova Europa (ESPON, 2007).

Se i risultati eterogenei forniti dai diversi studi alimentano la consapevolezza di come ogni contesto di governo del territorio costituisca un sistema complesso caratterizzato da innumerevoli variabili e sfumature, nessuno dei contributi finora prodotti ha però ancora operato un'analisi sistematica sull'attività di governo del territorio in Europa centro orientale e, come afferma Pallagst (2006a, 2006b), colmare tale lacuna costituisce un primo passo in verso un reale allargamento della comunità epistemica che ruota attorno ai temi del governo del territorio. Per comprendere a fondo il carattere fluido dei contesti nazionali appartenenti a tale area è necessario valutare le diverse forze che stanno contribuendo ad influenzare tali contesti durante la transizione, e in primo luogo la forte influenza che l'eredità socialista continua a proiettare sull'incerta realtà attuale (Paul, 1995; Sykora, 1999). In tale ottica, i paragrafi successivi metteranno in evidenza gli elementi comuni ai diversi contesti analizzati prima del 1989, alla ricerca di una "tradizione est-europea" di governo del territorio.

11.2 Governo del territorio nelle nazioni di Visegrad prima del 1989

Dopo la seconda guerra mondiale, con l'appoggio del partito comunista russo, Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria hanno abbracciato sistemi economici centralmente pianificati finalizzati alla istituzione di una società industrializzata socialista in sostituzione dell'esistente società rurale borghese, così come teorizzato dall'ideologia marxista-leninista⁵ (Paul, 1995). In tutti i paesi analizzati gli interventi di pianificazione intrapresi hanno superato ogni precedente tentativo di intervenire nel funzionamento dell'economia raggiungendo risultati occupazionali e produttivi di gran lunga superiori rispetto ai contesti occidentali. I modelli di sviluppo adottati presentavano, però, al loro interno, numerose contraddizioni.

⁴ UE 27 + Norvegia e Svizzera.

⁵ La pianificazione sociale, economica e territoriale di matrice sovietica si fondava su cinque obiettivi principali (Conti, 1985; French, Hamilton, 1983): (1) ridurre le differenze fra aree urbane e rurali; (2) ridurre le differenze regionali di sviluppo socioeconomico; (3) ridurre i contatti con le nazioni occidentali; (4) organizzare lo sviluppo economico tramite strumenti di pianificazione centralizzata, lasciando limitatissimo spazio all'influenza del mercato; (5) creare le basi per una futura "società socialista" tramite educazione e propaganda.

Nonostante la prodigiosa crescita economica, infatti, i tentativi di correggere le disparità esistenti hanno portato a risultati altalenanti; i successivi fallimenti nel convertire l'apparato industriale alla produzione di beni di consumo e la cronica carenza di edilizia residenziale sono sfociati in livelli di qualità di vita modesti. Lo sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali e la scarsa attenzione per l'ambiente, almeno fino alla metà degli anni '70, hanno causato una crisi ecologica senza precedenti.

Nel 1949, l'istituzione del COMECON sanciva ufficialmente la dipendenza economica e politica che legava le nazioni estereuropee a Mosca. All'interno di tale quadro, le diverse nazioni hanno operato tramite meccanismi centralizzati di distribuzione delle risorse basati su sistemi di pianificazione organizzati gerarchicamente. In particolare, i sistemi di gestione dello sviluppo e di governo del territorio erano nettamente separati in due parti distinte. La pianificazione sociale ed economica, definita dal governo centrale e attuata tramite strutture decentrate ai livelli inferiori, era distinta da quella di matrice più propriamente "fisica", che solitamente si occupava di problemi legati allo sviluppo degli insediamenti ed era in genere gestita localmente in un'ottica di forte dipendenza dal potere centrale. I due sistemi distinti di pianificazione socioeconomica e fisico-tecnica facevano capo a istituzioni distinte e venivano gestiti in maniera separata. La pianificazione socioeconomica nazionale rientrava solitamente fra le competenze di specifici uffici centrali incaricati di redigere piani economici di vasta scala a medio e lungo termine. Le questioni più propriamente afferenti alla pianificazione del sistema degli insediamenti che non trovavano spazio all'interno del quadro economico d'area vasta, erano invece trattati da documenti di piano – una sorta di traduzione in termini insediativi delle prospettive economiche di localizzazione degli investimenti. I ministeri delle Costruzioni, tramite appositi uffici decentrati erano responsabili per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e residenziali previsti sul territorio dagli strumenti di livello superiore, mentre sovente gli interventi industriali e i servizi ad essi collegati venivano realizzati sotto la diretta supervisione dell'impresa statale. I due circuiti erano, nella maggior parte dei casi, formalmente indipendenti l'uno dall'altro, ma mentre la pianificazione socioeconomica dettava effettivamente in maniera autonoma – eccezion fatta per l'influenza del COMECON – le linee guide del futuro sviluppo nazionale, alla pianificazione fisica era costantemente richiesto di adattarsi alle prescrizioni della prima.

All'interno di tale sistema, la pianificazione regionale costituiva un sottoinsieme della pianificazione economica nazionale e aveva il compito di assicurare lo sviluppo omogeneo della struttura regionale dell'economia, sfruttando al meglio le peculiarità fisiche ed economiche delle varie aree. Lo sviluppo pianificato della struttura regionale serviva a controllare gli standard di vita della popolazione dei diversi territori, organizzare la politica di difesa, programmare lo sviluppo infrastrutturale etc., e tali obiettivi erano raggiunti tramite la preparazione di proiezioni a lungo termine, piani regionali a medio termine e piani attuativi (Busik, 1998). Gli strumenti principali della dimensione più propriamente "fisica" del governo del territorio erano un insieme di documenti derivati direttamente dalla pianificazione economica nazionale. Solitamente i piani prodotti a livello regionale erano organizzati in maniera settoriale, ed erano redatti secondo un rigoroso approccio top-down, basato sulle prescrizioni delle varie politiche ministeriali. La pianificazione economica regionale era integrata da piani di sviluppo degli insediamenti finalizzati alla gestione dei processi di urbanizzazione, il cui ruolo era quello di promuovere la realizzazione concreta degli obiettivi

dichiarati negli strumenti di natura economica (Sykora, 1999). Questo accadeva specialmente a livello locale, dove il compito dei piani era quello di definire la zonizzazione degli usi del suolo e di “disegnare” la struttura fisica delle aree in trasformazione per ciò che concerneva l’edilizia residenziale, le attività industriali, i servizi e le reti di trasporto.

Le politiche regionali promosse nei contesti esaminati durante il periodo socialista presentano notevoli differenze rispetto a quelle adottate dai governi occidentali (Bucek, 1998). Gli obiettivi di sviluppo regionale (ad esempio la diffusione industriale) erano formulati centralmente in un complesso gioco negoziale fra gli interessi settoriali di ministeri e commissariati e, non lasciavano spazio ad alcuna considerazione delle peculiarità e degli interessi regionali e locali, né tantomeno ad iniziative promosse direttamente da tali livelli (Paul, 1995). Gli obiettivi di omogeneizzazione sociale si traducevano nell’applicazione di specifici standard definiti a livello nazionale in ogni contesto regionale e urbano, e i principali criteri localizzativi derivavano direttamente dall’ideologia egemone, mentre criteri razionali come la prossimità di risorse naturali e i costi di trasporto e di manodopera giocavano un ruolo marginale all’interno di un mercato regolato artificialmente (Mercier, 2004).

Più in generale, nel periodo che va dalla fine della seconda guerra mondiale al 1989, è possibile raggruppare le innovazioni occorse all’interno dei diversi stati membri in alcuni momenti principali. Una prima fase, propria del periodo che dalla fine della seconda guerra mondiale e dalla istituzione dei governi socialisti fino alla fine degli anni ’50, è stata caratterizzata dalla promozione del rapido sviluppo industriale accompagnato da diversi tentativi di rimediare ai danni subiti durante il periodo bellico. In Cecoslovacchia (e più precisamente nelle regioni Ceche e Morave), l’alto livello di industrializzazione già raggiunto prima della guerra ha portato alla riforma della struttura industriale a favore dell’industria pesante (è appunto il caso dei primi due piani quinquennali 1949-1953 e 1954-1959). In Polonia e in Ungheria, invece, a causa del carattere prevalentemente rurale e degli ingenti danni subiti dai pochi centri industriali, lo sviluppo postbellico si è concentrato su una sorta di “nuova rivoluzione industriale” (Enyedi, 1990). Nonostante la Polonia vantasse una maggior tradizione in termini di governo del territorio, a causa della forte instabilità dello scenario politico, il governo polacco non ha però valorizzato adeguatamente l’esperienza prebellica, mutando obiettivi e strumenti adottati alla fine degli anni ’40 già all’inizio degli anni ’50 sotto la pressione di Mosca. In Ungheria, nonostante il primo piano quinquennale mirasse a ridurre gli squilibri socioeconomici regionali, la necessità di massimizzare la crescita nazionale ha portato ad un inasprimento di tali disparità che sarebbe proseguito almeno fino agli anni ’60.

In tutte e tre le nazioni la promozione dello sviluppo è stata fortemente influenzata dagli obiettivi propagandati dal cosiddetto “socialismo di stato”, dall’elettrificazione all’industrializzazione delle aree rurali, dall’innalzamento dei livelli di educazione alla statalizzazione di tutti i settori dell’economia. Un’ulteriore importante novità è costituita dall’introduzione del sistema dei Soviet (consigli) che hanno immediatamente rimpiazzato le autorità locali esistenti prima della guerra. Tale processo ha abolito virtualmente ogni forma di autogoverno locale nonché qualsiasi tipo di associazionismo volontario da parte della cittadinanza. I rappresentanti dei consigli locali e regionali venivano eletti all’interno dei quadri del partito comunista, fatto che coincideva, nella maggior parte dei casi, con la nomina dei candidati da parte dei quadri stessi. I Soviet regionali e locali avevano inoltre scarsissima autonomia e detenevano esclusivamente le facoltà necessarie ad implementare le decisioni del

governo centrale. Il forte carattere gerarchico ha escluso qualsiasi iniziativa vera e propria di pianificazione regionale, e i diversi governi centrali hanno operato nel tentativo di correggere le disparità regionali ereditate dal periodo prebellico tramite la localizzazione di apparati produttivi e il completamento delle reti infrastrutturali nelle aree meno sviluppate. Gradualmente, le politiche di diffusione industriale adottate hanno portato all'espansione delle reti urbane dei diversi paesi tramite ingenti interventi residenziali in prossimità degli apparati industriali di nuova localizzazione. Nonostante gli obiettivi di diffusione industriale, in questa prima fase tali centri sono stati localizzati nei pressi di aree urbane esistenti, accentuando il divario città-campagna e la polarizzazione spaziale, generando ingenti flussi migratori dalle aree rurali alle zone industriali di nuova localizzazione.

A partire dalla fine degli anni '50, con la conclusione del periodo di industrializzazione primaria, Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria hanno intrapreso i primi tentativi di riforma dei modelli di sviluppo adottati verso la produzione di beni di consumo. La maggiore elasticità localizzativa di tali settori rispetto all'industria primaria, insieme alla conclusione del processo di collettivizzazione delle aree agricole (con la parziale eccezione della Polonia), hanno finalmente garantito la possibilità di promuovere modelli di sviluppo regionale decentralizzati. Tramite la localizzazione di ingenti investimenti nelle aree rurali, i differenti governi hanno dunque posto in atto diversi tentativi di incanalare i flussi migratori verso centri regionali e locali di dimensioni ridotte, al fine di promuovere il riequilibrio regionale e di limitare la crescita dei centri di maggiore dimensione la cui dotazione infrastrutturale aveva cominciato a essere insufficiente. Durante i primi anni '60, nelle diverse nazioni, sono state così formulate le prime strategie comprensive di sviluppo regionale e del sistema degli insediamenti, ancora basati sulla convinzione che l'aumento della crescita economica e la riduzione del divario città-campagna avrebbe automaticamente portato ad un miglioramento della qualità della vita. Le politiche regionali hanno iniziato ad incorporare elementi mutuati dal contesto occidentale, portando alla nascita del concetto di "concentrazione policentrica moderata" (Dzenkowski, 1964; Enyedi, 1990; Korcelli, 2005), e favorendo interventi finalizzati alla valorizzazione dei centri di medie e piccole dimensioni. Diverse strutture industriali "moderne" sono state così localizzate in un discreto numero di aree provinciali, contribuendo a promuovere sistemi urbani maggiormente equilibrati in tutte le nazioni e favorendo il riequilibrio dei valori occupazionali e la riduzione dei flussi migratori interregionali.

L'azione del governo ha continuato, però, a concentrarsi in massima parte su interventi di localizzazione industriale e, nonostante l'aumento di interventi infrastrutturali e residenziali, teneva ancora in scarsa considerazione le esigenze della popolazione. Lo sviluppo dei centri minori è avvenuto nella maggior parte dei casi a spese delle relative aree di pertinenza causando, soprattutto in Ungheria, l'inasprimento degli squilibri intraregionali e il declino di molte aree agricole. Infine, fino a metà degli anni '60, alla deconcentrazione delle attività economiche non si è accompagnato alcun riscontro in termini di devolution di poteri e competenze, che sono rimaste saldamente nelle mani dei governi centrali⁶.

All'alba degli anni '70, l'industrializzazione estensiva stava per raggiungere il culmine in tutte le nazioni di Visegrad⁷. La scarsa efficienza dei capitali investiti e l'obsolescenza delle

⁶ Nonostante i finanziamenti ricevuti, le autorità regionali e locali non hanno avuto alcuna opportunità di agire né in direzione di un più efficace utilizzo di tali risorse né verso il coordinamento spaziale delle operazioni settoriali.

⁷ Mentre proseguiva nelle nazioni socialiste dell'area balcanica, caratterizzate da livelli di sviluppo inferiori.

strutture industriali iniziavano a rappresentare emergenze manifeste, insieme alla cronica carenza di strutture residenziali e di beni di consumo e ad un sistema infrastrutturale inadeguato. I diversi governi hanno così intrapreso importanti riforme al fine di esorcizzare lo spettro della crisi economica ormai alle porte. Il governo Cecoslovacco ha adottato l'approccio più ardito, riducendo fortemente il controllo centrale sull'economia e introducendo diversi elementi di mercato all'interno del sistema centralmente pianificato. I lavori del riformista Dubcek verso il riorientamento della distribuzione degli investimenti fra i settori economici ha però avuto vita breve, con l'intervento militare del Patto di Varsavia del 1968 che ha ristabilito lo *status quo* portando ad un'ulteriore svolta centralista. In Ungheria la natura e gli obiettivi del governo del territorio sono mutati a partire dalla metà degli anni '60, grazie alla crescente enfasi sul miglioramento della struttura infrastrutturale del paese e sulla fornitura di adeguati servizi pubblici alla popolazione, parallelamente alla maggiore della consapevolezza ambientale. Nel 1968, l'introduzione del *Nuovo Meccanismo Economico* (NME) ha prodotto una progressiva decentralizzazione del sistema decisionale, introducendo un maggior grado di flessibilità ai livelli inferiori del sistema di pianificazione economica. Anche in Polonia diverse innovazioni in termini di pianificazione territoriale sono state introdotte negli anni '60, dando vita alla più completa e integrata riforma del governo del territorio che ha avuto luogo in Europa centro orientale durante il periodo di influenza sovietica. Il nuovo sistema è stato però quasi completamente emendato durante il decennio successivo a seguito dell'ennesimo cambio di governo che ha portato alla radicale riorganizzazione del sistema amministrativo del 1975. In Polonia e Ungheria, infine, le unità amministrative locali hanno guadagnato maggiore autonomia nell'utilizzo dei fondi e dei sussidi provenienti dal governo centrale. La legge su Consigli approvata nel 1971 dal Parlamento ha dichiarato i Consigli locali "unità base di autogoverno" e "principali rappresentanti degli interessi locali" (Enyedi, 1990: 5, traduzione). In ogni modo, in termini pratici la promozione delle politiche di sviluppo regionale ha continuato a rimanere un'attività definita centralmente.

La crescita economica è proseguita fino alla seconda metà degli anni '70, così come la rilocalizzazione delle attività produttive nelle aree rurali. La diffusione di sviluppo economico e occupazione non è stata però accompagnata dalla diffusione di standard di vita accettabili, anche a causa dei continui ritardi che hanno interessato l'implementazione degli interventi residenziali e di quelli legati ai servizi. Per ovviare a tale situazione, i governi dei diversi paesi hanno approvato nuove strategie di sviluppo regionale e urbano, con l'obiettivo di promuovere il consolidamento di sistemi di insediamenti economicamente e socialmente bilanciati (Enyedi, 1990). In Ungheria, una risoluzione governativa del 1971 dichiarava la volontà di ridurre le disparità culturali e di qualità della vita esistenti fra gli abitanti di regioni diverse. In maniera simile, il Piano di Sviluppo Nazionale elaborato in Polonia nel 1974 intendeva promuovere il raggiungimento di un rapido miglioramento delle condizioni di vita e una maggiore soddisfazione delle necessità sociali e culturali della popolazione e, per la prima volta, elencava fra gli obiettivi nazionali la salvaguardia delle risorse naturali⁸.

La crisi economica mondiale della seconda metà degli anni '70 ha smascherato l'incapacità delle strutture produttive socialiste di adattarsi ai cambiamenti strutturali dell'economia

⁸ Enyedi (1990) nota come gli schemi proposti negli anni '70 si basino sul modello Christalleriano e mirino a sviluppare un sistema di insediamenti gerarchicamente integrato.

globale. La crisi ha costretto i governi socialisti ad aumentare i sussidi destinati alle imprese e ha inibito ulteriormente l'approvvigionamento di servizi pubblici e infrastrutture, provocando un'ulteriore centralizzazione degli interventi all'interno dei centri principali e privando gran parte delle aree rurali dei servizi di base. Entro la fine degli anni '70, Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria hanno dovuto confrontarsi con una grave recessione economica, anche a causa della diminuzione dei flussi finanziari e di materie prime provenienti dal COMECON. Il governo Cecoslovacco ha messo in atto diversi tentativi di gestione centrale della crisi, ma "nonostante la grande enfasi dedicata al controllo centralizzato, la pianificazione era di utilità sempre minore nella gestione dell'economia cecoslovacca" (Kusin, 1982: 34, traduzione). Anche in Polonia tale situazione ha portato ad una nuova svolta centralista, che è sfociata nella promozione di interventi reattivi ad hoc e nella virtuale paralisi del complesso sistema di governo del territorio, eccezion fatta per le attività locali di regolazione degli usi del suolo. L'Ungheria ha operato una ulteriore decentralizzazione del sistema di pianificazione economica, approvando nel 1985 un programma nazionale per favorire la cooperazione fra i diversi insediamenti, lo sviluppo delle aree rurali più svantaggiate e la protezione ambientale⁹.

Nonostante i diversi tentativi di riforma, in tutte le nazioni il declino della produzione ha causato la chiusura di numerose attività industriali, costringendo i vari governi a abbandonare qualsiasi prospettiva a lungo termine per concentrarsi sulla crisi economica. L'abbandono dei piani quinquennali approvati all'inizio degli anni '80 e degli obiettivi del piano di prospettiva degli anni '70, e il blocco degli strumenti regionali di attuazione degli investimenti ha lasciato la sola pianificazione locale ad operare il proprio compito di definizione degli usi dei suoli e regolamentazione delle edificazioni, mentre il progressivo aggravarsi della situazione economica e politica portava alla paralisi del sistema e al crollo del blocco socialista.

11.3 Pianificazione economica centralizzata: un'ulteriore tradizione di governo del territorio

In generale, le analisi svolte dimostrano come i contesti di governo del territorio di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria presentassero prima del 1989 caratteristiche decisamente differenti rispetto alle nazioni occidentali. L'adozione di modelli di sviluppo di matrice stalinista ha infatti portato al consolidamento di specifiche configurazioni di governance organizzate in maniera centralizzata e strettamente vincolata a ragioni di natura sovranazionale (Paul, 1995; Cotella, 2007) (figura 11.1).

Tale struttura presentava alcune caratteristiche peculiari, sia in relazione alle diverse agenzie coinvolte nel governo del territorio e alle loro relazioni, sia circa il ruolo giocato dalle stesse ai diversi livelli territoriali (Shaw, 1985). Da un lato, la carenza cronica delle risorse necessarie alla realizzazione degli interventi prescritti nei piani a lungo termine portava ad una costante rivalità fra diversi gruppi di pressione – la pubblica amministrazione, i quadri del partito comunista e le numerose imprese statali facenti capo a diversi ministeri. In secondo luogo, in linea con il forte carattere gerarchico, l'organizzazione di tali agenzie ai diversi livelli territoriali era caratterizzata da forte integrazione verticale e da integrazione orizzontale quasi inesistente. Tutti gli obiettivi economici erano dunque definiti a livello nazionale in un

⁹ I tentativi di riforma del modello di sviluppo economico susseguirsi dagli anni '60 facevano sì che già a partire dalla metà degli anni '80 in Ungheria si manifestassero i primi segnali di sviluppo post-industriale.

continuo gioco di mediazione fra principi ideologici, interessi ministeriali e influenza del COMECON, e successivamente tradotti in termini di localizzazione sul territorio di attività economiche, infrastrutture, servizi e unità residenziali, il tutto secondo un rigido approccio top-down reso operativo a livello regionale e locale dagli uffici di pianificazione e/o dalle strutture di impresa decentrate (Sykora 1999). All'interno di tale sistema, proprio le unità locali di impresa e gli uffici di partito rappresentavano il fattore cruciale di approvvigionamento dei servizi alla popolazione, di fatto bypassando le amministrazioni locali e costituendo i principali punti di riferimento della vita della comunità (disponevano infatti di negozi, scuole, società sportive, centri sanitari, luoghi di villeggiatura etc.).

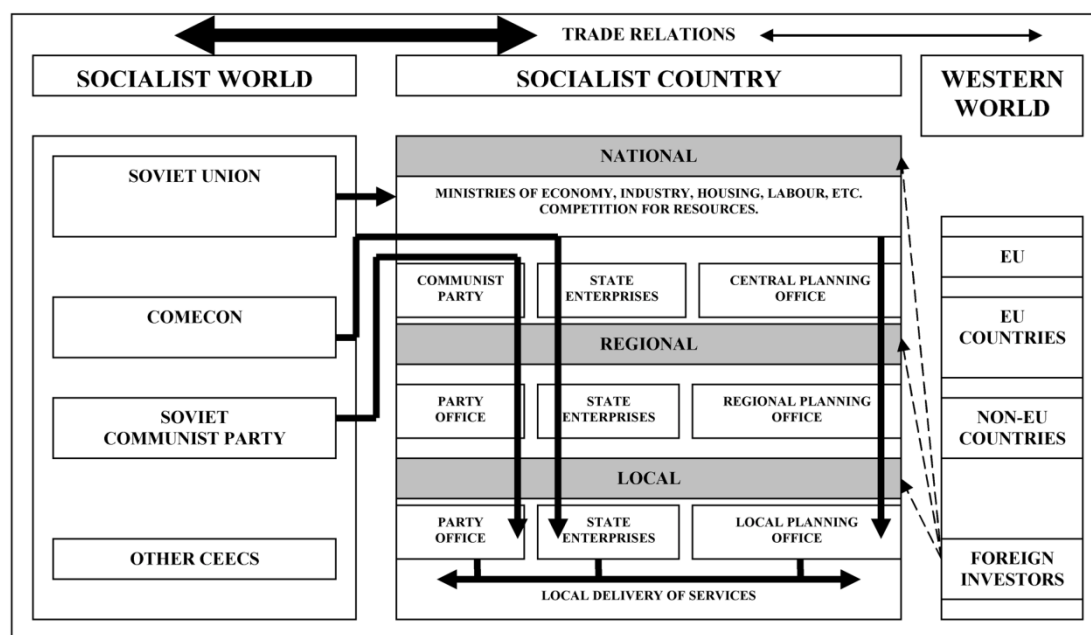


Figura 11.1: Struttura di governance nei paesi socialisti (Cotella, 2007).

Nonostante le molte peculiarità contestuali, esistono numerose similitudini fra gli obiettivi e le modalità tramite i quali i governi di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria si sono occupati della gestione dello sviluppo dei propri territori durante il quarantennio socialista. E' dunque interessante provare a fornire un quadro generale che riunisca le caratteristiche principali del governo del territorio delle nazioni analizzate, nel tentativo di confrontare queste ultime con le quattro tradizioni individuati dall'EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (CEC, 1997) (figura 11.2). Nonostante tale esercizio di categorizzazione finisca per semplificare le numerose sfaccettature che hanno caratterizzato i singoli contesti, esso contribuisce a mettere in luce come i tratti comuni all'attività di governo del territorio nei paesi in esame non coincidano con nessuno degli ideal-tipi precedenti, ma possano essere raggruppati all'interno di un ulteriore "tradizione" di governo del territorio.

Se le quattro tradizioni individuate dal Compendio sono il risultato di processi storici di sviluppo incrementale che hanno origine all'inizio del secolo scorso con l'introduzione delle prime legislazioni in materia di governo del territorio (CEC, 1997), la *pianificazione economica centralizzata* nasce al contrario da una netta frattura con il passato che, con l'ingresso nel COMECON e l'adozione di modelli di gestione economica centralizzata, hanno

troncato sul nascere ogni tentativo di valorizzazione delle esperienze prebelliche di governo del territorio.

	Pianificaz. economica regionale	Approccio comprensivo integrato	Gestione degli usi del suolo	Urbanismo	Pianificazione centralizzata economica
Struttura legale	Mista	Mista	Discrezionale	Codice	<u>Mista</u> Costituzione(matrice ideologica) Legge fondamentale/atti minori Strategie (lungo termine) Documenti vincolanti (medio/ breve termine)
Ambito di attività	Ampio	Ampio	Limitato	Limitato	<u>Molto ampio</u> Pianificaz economica e sociale basata su criteri spaziali – Pianificaz fisica subordinata a ragioni economiche – Scarso interesse per la sfera ambientale
Pianificaz. nazionale e regionale	Pianificaz. Nazionale	Multi-livello	Locale	Locale	<u>Pianificaz. economica nazionale</u> Pianificazione Regionale come anello di congiunzione / Strumento esecutivo
Distribuz. di poteri e competenze	Centrale e Locale	Misto	Centrale	Locale	<u>Centrale</u> Poteri e competenze in mani al livello centrale
Rapporto pubblico privato	Pubblico	Pubblico	Misto	Misto	<u>Pubblico</u> Assenza di mercato e di attività private - Importante ruolo dell'impresa statale
Maturità del sistema	Maturo	Maturo	Maturo	Immaturato	<u>Maturo</u> Forte legittimità - Adattamento e progressiva rivisitazione degli obiettivi - Assenza di consultazione e trasparenza
Distanza fra obiettivi e risultati	Misto	Limitata	Limitata	Ampia	<u>Misto</u> Ottimi risultati in termini di occupazione/ svil. Economico/ riduzione squilibri regionali Fallimento nella riconversione della struttura produttiva

Figura 11.2: La pianificazione economica centralizzata come nuova tradizione di governo del territorio. (Fonte: Elaborazione propria su Nadin & Stead, 2008)

Escludendo gli elementi più specificatamente contestuali, tutte e tre i paesi analizzati possono essere descritti attraverso le diverse variabili utilizzate dal Compendio. In primo luogo, le tre nazioni sono state caratterizzate da simili basi costituzionali/legali. Poco dopo il termine del conflitto, i neonati governi comunisti hanno redatto e approvato nuovi documenti Costituzionali al fine di sancire ufficialmente i principi del futuro socialista¹⁰. Tali documenti hanno istituito formalmente le Repubbliche Popolari di Polonia e Ungheria e la Repubblica Socialista Cecoslovacca, e si sono ispirati direttamente alla Costituzione Sovietica del 1936, proclamando la dittatura del proletariato in funzione del raggiungimento del socialismo¹¹. I documenti riconoscevano i legami di cooperazione del COMECON e il rapporto privilegiato con l'URSS, vincolando formalmente a Mosca i governi delle varie nazioni. Sempre

¹⁰ La Costituzione ungherese veniva approvata nel 1949, quella polacca nel 1952. In Cecoslovacchia, dopo il rifiuto del presidente Bénéš nel 1949, la Costituzione entrava in vigore nel 1960.

¹¹ Secondo Marx, la dittatura del proletariato, era una configurazione politica di transizione verso il comunismo compiuto, tramite la quale riorganizzare i rapporti di proprietà e produzione capitalisti tramite interventi dispotici (espropriazione della proprietà fondiaria, requisizioni di siti produttivi ecc.). Tale fase straordinaria doveva cessare una volta raggiunte le condizioni di gestione comunista della società e il conseguente "superamento dello stato".

basandosi sul modello sovietico, tutte le costituzioni definivano le diverse forme di proprietà sociale, dando il via alla collettivizzazione di suoli e mezzi di produzione alla base della pianificazione centralizzata dell'economia. I documenti costituzionali riconoscevano eguali diritti politici, sociali ed economici a tutti i cittadini - il diritto al lavoro, al riposo, allo svago, alla tutela della salute, alla cura, all'alloggio, all'educazione etc. – basandosi sui principi fondamentali dell'ideologia marxista-leninista e allo stesso tempo fornendo obiettivi fondamentali da perseguire¹².

Le costituzioni di ispirazione sovietica specificavano anche le relazioni esistenti fra i vari livelli di governo e fra questi e la cittadinanza, attribuendo pieni poteri ai parlamenti delle diverse nazioni – che rappresentavano emanazione diretta del potere popolare – e istituendo strutture gerarchiche finalizzate all'esercizio centralista dell'attività governativa. Indipendentemente dal numero di livelli amministrativi previsti, tali prescrizioni hanno dato vita a configurazioni fortemente unitarie all'interno delle quali il potere era concentrato nelle mani del governo centrale che lo esercitava in maniera autonoma o tramite avamposti decentrati ai diversi livelli territoriali. All'interno di tale quadro, i governi nazionali erano responsabili della promulgazione delle leggi alla base del governo del territorio. Questo avveniva solitamente tramite il disegno di una legge fondamentale che definiva le caratteristiche e il processo di redazione degli strumenti di piano ai vari livelli e il coordinamento gerarchico fra gli stessi. Nella maggior parte dei casi tale legge definiva gli obiettivi generali dell'attività di governo del territorio, ispirandosi agli assunti ideologici della dottrina socialista, e poteva o meno contenere prescrizioni circa la regolazione delle edificazioni, altrimenti incluse in specifiche leggi sulle costruzioni. Esistevano una serie di atti legali di minore portata che provvedevano a dettare prescrizioni specifiche in relazione ad ambiti più prettamente settoriale (ad es. la prevenzione ambientale etc.). In generale, per quel che riguarda i documenti di governo del territorio prodotti ai vari livelli, i cosiddetti “piani di prospettiva” con orizzonte temporale di 15-20 anni non avevano valore legale ma costituivano previsioni circa il futuro sviluppo territoriale, mentre i piani quinquennali e i piani regionali che derivavano direttamente da essi, così come i piani formulati a livello locale per il controllo delle edificazioni, costituivano solitamente strumenti vincolanti.

L'ambito di attività del governo del territorio era monopolizzato dalla pianificazione economica e sociale. Basandosi sui presupposti ideologici di riequilibrio territoriale e di riduzione del divario città campagna, quest'ultima integrava numerosi criteri spaziali di localizzazione degli investimenti e incorporava al suo interno diversi elementi di pianificazione infrastrutturale, oltre a prevedere a valle strumenti di definizione degli usi del suolo e piani attuativi che regolavano l'effettivo “sviluppo fisico”. L'attività di pianificazione fisica e l'attività edificatoria vera e propria si svolgevano su un binario parallelo – e in maniera sostanzialmente subordinata – rispetto alla pianificazione economica. Infine, fino agli anni '70 in nessuna delle nazioni analizzate sono stati prodotti interventi in ambito ambientale, fatta eccezione per l'istituzione di parchi naturali e aree protette spesso con l'obiettivo di fornire luoghi salubri e di *loisir* alla popolazione. A partire dagli anni '70, l'aumento della consapevolezza della grave situazione ambientale ha portato all'introduzione di specifiche norme a salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio rurale.

¹² Inoltre, le costituzioni definivano anche una gamma di doveri dei cittadini, che di fatto limitavano i diritti della popolazione nella misura in cui questi entravano in conflitto con gli obiettivi del socialismo.

La pianificazione economica a livello nazionale costituiva il fulcro portante del sistema, contribuendo a definire l'attività di governo del territorio ai livelli inferiori grazie a una serie di decisioni localizzative di finanziamenti e interventi basate su criteri spaziali. All'interno di sistemi fortemente gerarchici, la pianificazione regionale e locale ha avuto, nella maggior parte dei casi¹³, soltanto il ruolo di tradurre le decisioni centrali in piani attuativi, contribuendo alla realizzazione fisica degli interventi promossi centralmente. L'assenza di ogni forma di mercato ha reso l'attività di governo del territorio esclusivamente soggetta alla volontà pubblica. All'interno di tale sistema, mentre la relazione tra pianificazione e attuazione avveniva in maniera relativamente lineare, la definizione di obiettivi e strategie è stata costantemente imbrigliata all'interno di complessi processi negoziali di spartizione delle risorse fra i vertici delle imprese statali.

L'attività di governo del territorio ha raggiunto un discreto grado di maturità in tutte le nazioni analizzate, e soprattutto nel contesto polacco. Essa ha operato infatti in un clima di generale accettazione dei processi di pianificazione e regolazione di economia e società, ed è stata gestita da sistemi unitari fortemente integrati verticalmente. I differenti contesti presentavano un altro grado di responsività alla variazione delle condizioni contestuali, e a partire dagli anni '60 hanno rivisitato progressivamente obiettivi e procedure, grazie alla sincronizzazione temporale degli strumenti di piano con orizzonti temporali differenti. Se i meccanismi di attuazione erano prevalentemente lineari ed efficaci, grazie alla promozione diretta degli interventi da parte del settore pubblico, il processo di determinazione delle priorità a livello nazionale non è stato però altrettanto trasparente ed è mancava di ogni forma di consultazione degli interessi regionali e locali. Infine, occorre sottolineare come all'interno dei contesti analizzati gli obiettivi perseguiti abbiano portato a risultati straordinari, soprattutto in termini occupazionali e produttivi, e come la diffusione localizzativa abbia contribuito al sostanziale riequilibrio della struttura regionale dell'Europa centro orientale. In generale, è interessante evidenziare come la continua rivisitazione degli obiettivi ideologici in virtù delle reali caratteristiche della struttura economica, sociale e territoriale, abbia contribuito al mantenimento di una certa coerenza fra obiettivi e risultati. Nonostante l'enfasi attribuita a partire dagli anni '60 al miglioramento della qualità della vita, però, in tutti i contesti i risultati raggiunti in termini di produzione di residenze e servizi sono stati inferiori alle aspettative, così come la transizione verso una struttura produttiva impostata sui beni di consumo.

In conclusione, se l'ingresso all'interno della sfera di influenza sovietica ha portato in breve tempo alla nascita e al consolidamento di una nuova tradizione di governo del territorio, a partire dalla metà degli anni '80 tale attività ha perso progressivamente il proprio ruolo parallelamente al collasso del contesto politico socialista. Come l'adozione di modelli di sviluppo centralizzati aveva costituito una frattura netta con il precedente periodo storico, allo stesso modo l'abbandono del blocco socialista e il ritorno al libero mercato ha portato ad una rivoluzione altrettanto profonda. Il capitolo seguente illustra come il processo di transizione macroeconomica abbia compreso una contemporanea transizione verso nuovi modelli di governo del territorio, sui quali l'eredità socialista continua ancora oggi a proiettare la propria ombra.

¹³ Fa eccezione, ad esempio, la riforma promossa durante gli anni '60 in Polonia dal governo Gomulka.

12. Influenza dell'UE sul governo del territorio nell'Europa dell'est

Dopo l'apertura della cortina di ferro i governi dell'Europa centro orientale hanno intrapreso processi di transizione fortemente destabilizzanti. Partendo dal presupposto che il mercato dovesse essere l'unico principio di regolazione del nuovo sistema economico, dal 1989 le nazioni di Visegrad hanno dato il via a quella cosiddetta *terapia d'urto* che mirava al rapido raggiungimento dei vantaggi del capitalismo (Brada, 1993). Il passaggio da economie centralmente pianificate al libero mercato ha garantito nuove opportunità di ricchezza, diritti e libertà individuali, contribuendo però ad acuire drammaticamente disuguaglianze sociali e territoriali. In seguito alla liquidazione delle strutture socialiste, le varie nazioni hanno dovuto fare i conti con sfide relativamente nuove: la rinascita della proprietà privata e del mercato immobiliare, il decollo della motorizzazione, la speculazione e gli investimenti stranieri, il degrado del patrimonio edilizio, l'insufficienza infrastrutturale. Il mercato ha premiato le economie regionali forti, allo stesso tempo aggravando la situazione delle regioni più deboli e accrescendo gli squilibri regionali (Gorzela e al. 2001).

La transizione ha contribuito ad influenzare sostanzialmente anche il governo del territorio. Mentre la rimozione delle strutture socialiste è avvenuta in maniera relativamente rapida, la loro sostituzione è risultata più lenta e caotica del previsto, a causa della scarsa priorità politica garantita a tale attività in scenari dominati da un diffuso spirito neoliberista. Di seguito sono esaminati i principali elementi che hanno caratterizzato la trasformazione dei contesti del governo del territorio nelle quattro nazioni oggetto di analisi, soffermando l'attenzione sulle diverse scale territoriali (§12.1), sulle varie dimensioni del governo del territorio (§12.2) e sul carattere multidisciplinare di tale attività (§12.3). Se le nazioni di Visegrad sono partite, dopo il crollo dell'Unione Sovietica, da eredità culturali e operative relativamente simili, il regime tumultuoso della transizione e le particolari caratteristiche endogene hanno stimolato precorsi divergenti negli approcci al governo del territorio adottati nei diversi paesi. D'altro canto, il progressivo contatto con la realtà comunitaria durante il processo di adesione ha progressivamente interfacciato le nazioni candidate con un insieme di linee guida, strumenti e modalità operative che hanno a loro volta costituito una importante spinta uniformante (Sykora 1999). Alla luce di ciò, particolare attenzione è stata rivolta al ruolo giocato dall'Unione Europea nell'influenzare le descritte trasformazioni (§12.4).

12.1 La multiscalarità delle trasformazioni

Con il crollo dei governi socialisti e l'abbandono della pianificazione centralizzata di matrice sovietica, all'interno delle nazioni di Visegrad si è potuto assistere alla riorganizzazione dell'attività di governo del territorio ai diversi livelli territoriali. Già dal

1990, gli atti di autonomia dei governi locali approvati in tutte le nazioni hanno contribuito a porre termine alla struttura gerarchica in vigore prima del 1989, restituendo al livello locale un ruolo attivo nella promozione dello sviluppo dei propri territori. Per contro, la lentezza che ha caratterizzato la decentralizzazione delle risorse finanziarie e l'eredità centralista del precedente periodo storico ha fatto sì che il livello centrale continuasse a mantenere un numero elevato di competenze, pur non esercitando alcuna attività di governo del territorio durante i primi anni '90. Il ruolo della pianificazione a livello regionale è stato "schiacciato" fra la rediviva autonomia dei governi locali e l'autorità centrale fino alla fine degli anni '90 quando, su pressione dell'UE, in tutte le nazioni sono stati istituiti governi regionali eletti democraticamente.

Di seguito sono presentati i tratti comuni dell'evoluzione dell'attività di governo del territorio in Europa centro orientale ai diversi livelli territoriali, prestando particolare attenzione a quegli elementi di pianificazione nazionale e transnazionale, di politica regionale, di pianificazione regionale, di pianificazione dello sviluppo locale e di gestione degli usi dei suoli che sono stati di volta in volta incorporati nei diversi contesti.

12.1.1 Livello transnazionale. Dal COMECON all'Unione Europea

Con lo scioglimento del COMECON il 28 giugno 1991, le nazioni dell'Europa centro orientale hanno sperimentato la conclusione di oltre 40 anni di cooperazione internazionale all'interno del blocco socialista, iniziando allo stesso tempo ad immergersi nello scenario dell'UE¹. Già nel 1988, l'Unione aveva stabilito i primi rapporti commerciali con il COMECON, a cui erano seguiti immediatamente gli accordi bilaterali di commercio e cooperazione. In seguito alle dichiarazioni del Consiglio Europeo di Copenhagen, tra il 1994 e il 1996 tutte e quattro le nazioni di Visegrad hanno presentato la propria candidatura di adesione, partecipando, di lì a poco, alla definizione delle diverse strategie di preadesione. Intanto, grazie all'introduzione del fondo Phare² CBC a partire dal 1994, l'Unione Europea ha iniziato a finanziare i primi tentativi di cooperazione internazionale fra stati membri e stati confinanti all'interno dell'iniziativa comunitaria INTERREG IIA, con l'obiettivo di ridurre l'impatto degli elementi negativi impliciti nella condizione di zona di confine e per favorire uno sviluppo quanto più possibile omogeneo dei territori a cavallo delle frontiere.

Le nazioni di Visegrad partecipavano così per la prima volta a programmi di cooperazione transfrontaliera (INTERREG II A), ma solo per quel che riguarda le proprie regioni al confine con l'UE. Dal 1997, con l'istituzione di INTERREG II C per la cooperazione transnazionale, la Polonia ha iniziato la propria partecipazione al programma Baltic Sea Area. Allo stesso tempo, tutte e quattro le nazioni sono state coinvolte nel programma CADSES. Tutti i programmi, finanziati tramite fondi Phare CBC a causa dell'ineleggibilità ai fondi strutturali dei paesi candidati, sono stati gestiti con il supporto di organismi nazionali interni alla struttura governativa³ fino al 2003, a causa dell'incerto scenario regionale che caratterizzava le nazioni estereuropee. Durante il periodo 2000-2006, alle iniziative di cooperazione

¹ In occasione del summit di Visegrad del 15 febbraio del 1991, i capi di stato di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria prendevano accordi per cooperare nell'ottica di una maggiore integrazione europea, conferendo un ulteriore grado di uniformità ai percorsi di tali paesi in direzione dell'UE.

² Il programma di preadesione Phare aveva già finanziato interventi di ristrutturazione economica sul territorio Polacco e Ungherese a partire dal 1989, e in Cecoslovacchia dall'anno successivo.

³ ad esempio il VATI in Ungheria (<http://www.vati.hu/>).

transfrontaliera con gli stati membri già attive durante il periodo precedente, si sono aggiunti sia speciali programmi di cooperazione transfrontaliera del tipo Phare-Phare – che hanno interessato i confini fra paesi candidati, come ad es. Polonia-Repubblica Ceca – sia programmi di cooperazione con paesi confinanti esterni all’UE – ad es. Ungheria-Slovacchia-Ucraina. Con l’ingresso ufficiale delle quattro nazioni all’interno dell’UE, i programmi sviluppati nei tre anni precedenti sono stati riformati secondo le regole INTERREG e incorporati all’interno del quadro dei fondi strutturali. La gestione dei programmi è poi passata nelle mani delle differenti amministrazioni regionali. Anche durante il periodo di programmazione 2000-2006 sono state promosse iniziative di cooperazione transnazionale sotto i programmi CADSES e Baltic Sea, mentre dal 2004 la Polonia ha anche iniziato la propria partecipazione al programma di cooperazione interregionale INTERREG III C Nord, mentre gli altri tre paesi sono stati coinvolti all’interno del programma INTERREG III C Est, entrambi finalizzati al miglioramento dell’efficacia delle politiche regionali e alla diffusione su larga scala di informazioni e buone pratiche fra regioni affette da simili problematiche.

L’attuale periodo di programmazione, che beneficia di un cospicuo innalzamento del budget grazie al passaggio della cooperazione territoriale da iniziativa comunitaria a obiettivo mainstream, è il primo che vede partecipare le nazioni di Visegrad fin dal principio in qualità di stati membri. Queste saranno attive sia in programmi di frontiera interna – basati esclusivamente sui fondi strutturali – sia tramite programmi di frontiera esterna con paesi confinanti esterni all’UE – con il supporto di fondi IPA (Istrumento for Pre-accession Assistance) e ENPI (European Neighborhood and Partnership Instruments). Inoltre sotto la cooperazione transnazionale il programma Baltic Sea è stato confermato, mentre CADSES è stato sdoppiato in due aree distinte: South East Europe e East-Central Europe.

Le nazioni prese in esame sono coinvolte nello sviluppo delle Reti Transeuropee dei trasporti (reti TEN / TINA), rivisti nell’ottica dell’allargamento ad est tramite la pubblicazione del Libro bianco sui Trasporti (CEC, 2001). Grazie al supporto economico garantito fino al 2003 dai fondi ISPA e successivamente dal Fondo di Coesione, le nazioni di Visegrad si adoperano nella realizzazione sui rispettivi territori dei tracciati di trasporto autostradali e ferroviari previsti dalla politica europea dei trasporti.

In generale, le nazioni di Visegrad hanno partecipato ad un crescente numero di iniziative di cooperazione transnazionale dal crollo del COMECON ad oggi, sempre sotto l’egida dell’UE. Tali interventi si sono svolti principalmente all’interno dell’ambito Phare CBC / INTERREG, e fino al 2000 hanno riguardato solamente le regioni localizzate al confine con il territorio dell’UE15, di fatto contribuendo ad aumentare i vantaggi relativi di questi ultimi all’interno dei diversi contesti nazionali (Szul, 2006; Ciok, 2003). A partire dal 2000, in prospettiva della prossima adesione la partecipazione è stata estesa a tutte le regioni di confine dei quattro paesi. Fra i principali risultati dei programmi di cooperazione occorre sottolineare come essi abbiano contribuito a mobilitare i contesti economici dei territori di confine, aumentandone l’attrazione nei confronti di potenziali investitori e rilanciandone la competitività (Ciok, 2006). Diversi autori sottolineano inoltre come tali programmi abbiano portato ad una “normalizzazione” dei movimenti transfrontalieri di persone e merci che in alcune aree rappresentavano episodi sporadici e, per ciò che riguarda i programmi a ridosso della cortina di ferro, questi hanno contribuito a ridurre gradualmente il senso di appartenenza dei territori a contesti differenti presente nell’immaginario collettivo, rafforzando l’idea di

appartenenza all'UE (Szul, 2006). Anche l'azione combinata del disegno dei corridoi transeuropei e del Fondo di Coesione (e prima del 2004 del programma ISPA) ha contribuito a rafforzare i collegamenti fra la parte orientale e la parte occidentale del continente, oltre che migliorare sensibilmente la circolazione di persone e merci all'interno delle singole nazioni. Infine, il crescente coinvolgimento in attività transnazionali ha contribuito a consolidare l'azione degli attori che si occupano di governo del territorio all'interno di prospettive più ampie, inducendo questi ultimi a concepire i propri territori all'interno del più ampio contesto comunitario e continentale. Tale processo è stato anche favorito dalla partecipazione delle nazioni di Visegrad allo European Spatial Planning Observation Network (ESPON), prima in veste informale e dal 2004 in qualità di stati membri, che ha contribuito a rimettere in contatto esperti provenienti dagli stati membri e dai paesi candidati e a ricucire parzialmente la frattura esistente in seno alla comunità epistemica.

12.1.2 La trasformazione del governo del territorio a livello nazionale

Con il rapido smantellamento del sistema di pianificazione economica nazionale nel 1990, le diverse nazioni hanno di fatto eliminato il principale strumento di distribuzione di risorse sul territorio che aveva caratterizzato il quarantennio precedente. Allo stesso tempo, i governi centrali delle diverse nazioni si sono preoccupate esclusivamente dell'impostazione della riforma macroeconomica, lasciando fuori dall'agenda politica qualsiasi intervento di sviluppo territoriale (Gorzalak, 1996). A livello nazionale, per tutta la prima parte degli anni '90 non si è dunque assistito alla preparazione di alcuno strumento di inquadramento territoriale, né ad operazioni di coordinamento dei processi di sviluppo spaziale ai livelli inferiori, e si è dovuto attendere qualche anno perché i diversi governi iniziassero ad intraprendere specifici programmi per gestire i crescenti squilibri sociali e territoriali causati dall'assenza di qualsiasi elemento di regolazione all'interno dei nuovi modelli economici. Lungi dall'essere coordinati in maniera integrata a livello nazionale, le prime iniziative intraprese hanno assunto il carattere di interventi *ad hoc* destinati ad intervenire su particolari emergenze (Bachtler e al., 2000). Tale fase, che copre l'orizzonte temporale fino al 1995, ha rappresentato un primo tentativo embrionale di promuovere interventi di politica regionale in forte frattura con il passato, un passaggio da sistemi fondati su continui e incondizionati investimenti pubblici a una politica di reazione a particolari situazioni di crisi (Gorzalak e al., 2001).

Nella Repubblica Ceca tali interventi hanno riguardato principalmente il supporto alla piccola e media impresa e alla conseguente formazione di capitale privato interno al contesto nazionale, grazie ad un approccio che per certi versi ha supportato e protetto l'imprenditoria domestica all'interno della competizione internazionale. Uno degli obiettivi contingenti di tali interventi è stato sicuramente la riduzione del tasso di disoccupazione che aveva raggiunto valori critici a causa della crisi dell'apparato industriale socialista. In direzione simile si sono mossi i programmi promossi in Polonia dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che hanno interessato gran parte del territorio nazionale. Durante i primi anni '90, è stata però l'Ungheria l'unica nazione a istituire un Fondo di Sviluppo Regionale con finalità propriamente territoriali, dedicato a supportare lo sviluppo degli insediamenti rurali e delle aree periferiche tramite interventi infrastrutturali e supporto alle attività economiche, attivo dal 1991 al 1996 e co-finanziato da fondi Phare (Horvath, 1995).

Per i primi tentativi di istituire una politica di sviluppo regionale comprensiva occorre attendere la seconda metà degli anni '90, quando le pressioni derivanti dalla candidatura all'UE e dalla firma dei trattati di Associazione hanno favorito l'elaborazione di sistemi di politiche regionali parzialmente ispirati dalla politica strutturale comunitaria. Il riorientamento delle risorse PHARE nel 1997 ha contribuito fortemente a tale processo, supportando le diverse nazioni nel progressivo adattamento istituzionale e nell'applicazione dell'acquis e ispirando le politiche regionali tramite la nuova programmazione pluriennale. A ridosso della metà degli anni '90 sono nate così, quasi in contemporanea all'interno delle nazioni di Visegrad, nuovi documenti legislativi alla base del governo del territorio (la Legge sullo Spatial Planning del 1994 in Polonia, la Legge sullo Sviluppo Regionale e sulla Pianificazione Fisica nel 1996 in Ungheria e, rispettivamente in Repubblica Ceca e in Slovacchia, i Principi di Politica Regionale e la Strategia per lo Sviluppo Regionale della Repubblica Slovacca nel 1998). Tali documenti hanno stabilito i principi dei nuovi sistemi di politiche regionali, collocandole all'interno di uno specifico contesto istituzionale che regolava l'attività di governo del territorio ai diversi livelli (Bachtler et al., 2000). Le politiche reattive istituite ad hoc in maniera non coordinata hanno così lasciato il posto a un'organizzazione più sistematica, basata su strategie nazionali e programmi regionali di sviluppo territoriale (Gorzalak et al., 2001).

Pochi anni più tardi, come diretta conseguenza dei documenti legislativi di fresca approvazione, nelle diverse nazioni sono state redatte le prime strategie comprensive di sviluppo nazionale dopo la caduta del blocco sovietico. Si tratta di documenti che presentano un elevato numero di elementi differenti l'uno dall'altro, riconducibili all'eterogeneità dei diversi contesti nazionali. In linee generali però, sia la Prospettiva Nazionale di Sviluppo Spaziale approvata dal parlamento Ungherese nel 1998 sia il Concetto Nazionale di Sviluppo Territoriale entrato in vigore in Polonia nel 2000 presentano diverse analogie, entrambi danno una visione del futuro sviluppo del sistema nazionale degli insediamenti basato sul perseguimento simultaneo dei concetti di crescita e coesione. Un discorso a parte va fatto in relazione al Concetto di Sviluppo Spaziale Slovacco (KURS, 2001) che, a differenza degli altri documenti, costituisce un atto di legge e presenta dunque prescrizioni vincolanti per gli strumenti di livello inferiori. Sia il processo di preparazione del CNST Polacco, sia in particolare quello che ha dato vita al KURS, sono stati caratterizzati dall'apertura di continui canali di comunicazione con il processo SSSE, contribuendo alla trasposizione di obiettivi territoriali di matrice comunitaria all'interno delle strategie nazionali (ESPON, 2006a, 2006c). A differenza delle altre nazioni, la Repubblica Ceca si è dotata di un documento comprensivo nazionale di politica regionale solamente nel 2006, con l'approvazione della Politica di Sviluppo Territoriale della Repubblica Ceca.

L'impostazione del programma PHARE su base pluriennale a partire dal 1997, su proposta dell'Agenda 2000 della Commissione, ha introdotto le quattro nazioni di Visegrad all'interno del sistema di programmazione comunitaria. I diversi governi hanno infatti approvato strumenti di programmazione nazionali per la gestione dei fondi PHARE per i periodi 1997-1999 e 2000-2003, e successivamente i documenti di programmazione relativi ai fondi Strutturali per il periodo 2004-2006 e per il periodo 2007-2013. In seguito a tale stimolo, tutti e quattro i paesi hanno prodotto i cosiddetti Piani di Sviluppo Nazionale per il periodo 2004-2006 e 2007-2013, documenti strategici alla base dei negoziati con la commissione. Tramite

tali documenti, all'interno delle diverse nazioni si è cercato di riconciliare le priorità nazionali con quelle finanziabili tramite i fondi comunitari, all'interno di un quadro unitario coerente⁴.

In conclusione, se durante i primi anni della transizione il livello centrale si è occupato solamente della gestione della riforma macroeconomica e della risoluzione delle emergenze puntuali, dalla seconda metà degli anni '90, le crescenti pressioni comunitarie hanno portato ad un progressivo ritorno in scena dei governi nazionali, che si sono operati da un lato nella redazione e nella gestione dei programmi necessari a beneficiare dei fondi europei, e dall'altro nella definizione di opportuni apparati legislativi e nella preparazione di documenti nazionali di indirizzo per lo sviluppo del territorio nazionale. Il progressivo coinvolgimento nella programmazione comunitaria, dapprima con il programma di preadesione PHARE, e successivamente con INTERREG, ISPA, SAPARD e infine con i Fondi Strutturali, ha svolto un ruolo cruciale in tale evoluzione, ispirando il passaggio da interventi ad hoc ad un approccio sistematico e integrato di politica regionale esteso a tutto il territorio nazionale.

12.1.3 Una nuova dimensione per la pianificazione regionale

Il ruolo dei livelli regionali delle nazioni di Visegrad nel governo del territorio è più volte mutato durante la transizione, a causa del carattere fluido assunto dal sistema istituzionale durante tutti gli anni '90. Le regioni hanno via via assunto compiti diversi, a seconda del grado di decentralizzazione delle competenze e dalla relativa indipendenza nei confronti del governo centrale, oltre che della presenza o meno a tale livello di organismi di governo eletti direttamente o di rappresentanze del governo centrale. Nelle diverse nazioni, ulteriori layers territoriali sub-nazionali e particolari agenzie di promozione territoriale hanno svolto ruoli di diversa natura, da fini puramente statistici e logistici, allo svolgimento di compiti amministrativi, alla vera e propria promozione dello sviluppo territoriale.

Le riforme istituzionali iniziate in tutti i paesi all'inizio degli anni '90, se da un lato hanno restituito autonomia ai governi locali dopo quarant'anni di controllo centrale, d'altro canto hanno contribuito a ridurre drasticamente il ruolo del livello regionale. Durante tutta la prima parte degli anni '90, le rappresentanze regionali delegate dal governo centrale non hanno svolto alcun ruolo attivo nello sviluppo dei propri territori, limitandosi a compiti prettamente amministrativi. In Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia, la situazione è stata caratterizzata dallo scarso interesse nei confronti della pianificazione regionale da parte del governo centrale fino all'introduzione a tale livello di strutture di governo democraticamente elette rispettivamente nel 2001 e nel 2002 e nel 1999 (Perlin, 1996; Blazek, 1996, Gorzelak e al. 2001). Soltanto in Ungheria la *Legge sulla Pianificazione Fisica e lo Sviluppo Regionale* del 1996 ha stabilito un quadro generale per il coordinamento dello sviluppo territoriale a livello regionale, incentrato su un complesso sistema organizzato attorno ai Consigli di Sviluppo delle Contee e su Consigli di Sviluppo Regionali formati da rappresentanti delle Contee e del Governo centrale. La complessa rete di relazioni fra le diverse istituzioni e la debolezza delle autorità regionali si è però tradotta in una sostanziale mancanza

⁴ Tale sforzo è risultato vano per quel che riguarda il periodo 2004-2006, anche a causa dello scarso orizzonte temporale delle strategie proposte, mentre i documenti relativi all'attuale periodo di programmazione sembrano emancipare gli obiettivi di sviluppo nazionali da un'ottica strettamente comunitaria, nel tentativo di non costituire solamente strumenti di indirizzo nell'utilizzo dei fondi strutturali, ma di diventare un punto di riferimento per tutte le strategie settoriali e regionali promosse nel contesto nazionale (è il caso del PSN 2007-2013 polacco).

di capacità operative, e gli strumenti preparati a livello regionale hanno semplicemente rappresentato una trasposizione di direttive nazionali a livello regionale (Horvath, 1997).

La situazione è mutata radicalmente con la partecipazione delle diverse nazioni ai partenariati di adesione all'Unione Europea (Bachtler e al. 2000). In risposta ai criteri di Copenhagen e alla loro successiva riformulazione di Madrid, i paesi candidati sono stati costretti ad adattare la propria struttura amministrativa e giuridica per garantire la corretta trasposizione della legislazione europea all'interno di quella nazionale. Ulteriori pressioni sono state inoltre esercitate dalla Commissione verso l'istituzione di un livello regionale NUTS2 in ognuna delle nazioni, per permettere maggior efficienza nella gestione dei programmi di preadesione e in previsione della futura programmazione strutturale.

In seguito alle descritte pressioni, il Governo Cecoslovacco ha approvato i *Principi di Sviluppo Regionale* nel 1998, che stabilivano la preparazione di piani regionali per ognuna delle 14 regioni. Tali strumenti sono passati in mano ai governi regionali soltanto dopo l'effettiva istituzione degli stessi nel 2001, e fino ad allora sono rimasti di esclusiva competenza del governo centrale. Una situazione simile si è verificata in Slovacchia, dove il governo del territorio a livello regionale è stato esercitato tramite la preparazione di piani regionali da parte del Ministero dell'Ambiente. Tali strumenti hanno interessato 25 unità territoriali fino alla riforma amministrativa del 1997, e successivamente si sono ridotti a 8, insistenti sulle nuove regioni. A partire dal 2002, con l'istituzione del livello regionale di autogoverno, ogni regione è divenuta responsabile della preparazione di un Piano Territoriale Regionale, che a differenza degli strumenti precedenti mira alla promozione strategica dello sviluppo socioeconomico del territorio e non solo alla definizione di alcuni tratti della sua configurazione fisica. E' interessante notare come, dato il carattere vincolante del Concetto di Sviluppo Nazionale Slovacco (KURDS), i Piani Territoriali incorporino fra le priorità promosse i principi guida alla base dello sviluppo nazionale, garantendo una sostanziale coerenza fra gli strumenti delle diverse regioni e la trasposizione di concetti direttamente derivati dallo SSSE all'interno delle agende politiche regionali.

Anche in Polonia l'istituzione dei governi regionali nel 1999 ha portato ad un importante riorientamento del governo del territorio a livello regionale, con l'elaborazione di Strategie di Sviluppo Regionale per ognuno dei 16 voivodati. Tali documenti, definiscono gli obiettivi principali dello sviluppo regionale e, anche grazie all'introduzione dei Contratti Regionali fra amministrazioni regionali e governo centrale, sono sviluppati in coerenza con le priorità contenute nel Piano di Sviluppo Nazionale, portando così alla trasposizione a livello regionale di diversi obiettivi derivanti dalla contrattazione comunitaria. In Ungheria, invece, nonostante la regioni siano state introdotte dall'apparato legislativo in maniera opzionale nel 1996 e successivamente rese obbligatorie nel 1999, il loro ruolo nello sviluppo territoriale è cresciuto solamente a partire dal 2006, con l'aumento delle finanze pubbliche a tale livello.

Vale la pena di citare il ruolo svolto dalle Agenzie di sviluppo regionale in Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia. Formate spontaneamente da varie istituzioni locali (municipalità, imprese locali, banche, associazioni comunali, unioni sindacali ecc.) o istituite dall'amministrazione centrale, tali organismi hanno sovente operato come anelli di congiunzione fra il livello locale e il governo centrale fino alla formazione dei governi regionali, promuovendo azioni di sviluppo territoriale e svolgendo un ruolo di supporto attivo agli attori locali nell'implementazione degli interventi previsti all'interno della

programmazione di preadesione. In Slovacchia le Agenzie di sviluppo regionale hanno avuto maggiori responsabilità rispetto a quelle delle nazioni limitrofe, e sono state coinvolte direttamente dal Ministero dell'Ambiente nella promozione dei piani di sviluppo regionale fino al 2002.

12.1.4 Politiche urbane e pratiche locali. La riscoperta di una dimensione “congelata”

Il sistema di distribuzione delle risorse socialista organizzato in maniera fortemente gerarchica aveva di fatto inibito ogni azione autonoma a livello locale. In particolare, diversi fattori avevano contribuito ad un *congelamento* delle potenzialità locali, dagli obiettivi macroeconomici nazionali e transnazionali che trascendevano ogni peculiarità locale all'indifferenza territoriale implicita negli obiettivi di riequilibrio regionale, dalla rigida organizzazione gerarchica dell'amministrazione pubblica alla sostituzione di ogni forma di associazionismo spontaneo da parte delle filiali locali di imprese statali e partito comunista (Cotella, 2006).

A partire dagli anni '90, la rapida rimozione delle strutture comuniste e l'incerta evoluzione istituzionale e normativa ha lentamente contribuito a “riattivare” i contesti locali, garantendo nuove opportunità per la conduzione di processi autonomi di sviluppo. Le riforme del governo locale intraprese in tutte le nazioni e oggetto di indagine, hanno garantito alle municipalità dell'Europa centro orientale una forte autonomia già a partire dal 1990, trasformandole in unità di autogoverno locale democraticamente elette e contemporaneamente ponendole di fronte ad una serie di diritti e doveri con cui confrontarsi in una situazione caratterizzata dalle scarse capacità finanziarie ed operative (Regulska, 1997). In tale percorso, lo sviluppo dei governi municipali delle nazioni di Visegrad è stato influenzato da numerose circostanze che vanno dalle riforme che hanno definito la struttura istituzionale e garantito l'indipendenza dei comuni alla disgregazione delle municipalità esistenti e la conseguente comparsa di un grande numero di insediamenti di piccole dimensioni, alla insufficienza del budget locale dovuto al mancato decentramento delle risorse centrali.

Uno dei fattori principali che durante tutti gli anni '90 hanno limitato l'esercizio dei poteri assegnati ai comuni è stato appunto la reale condizione delle finanze municipali e la forte dipendenza dal budget centrale (Sykora, 1999). La grave situazione finanziaria, insieme alle ridotte dimensioni della maggior parte delle municipalità Cee, Slovacche e Ungheresi, ha virtualmente impedito ai governi locali di impostare processi di sviluppo a lungo termine dei propri territori, spingendoli a concentrarsi sulla risoluzione delle principali emergenze territoriali, come ad esempio la risoluzione dei conflitti legati al confuso quadro di proprietà immobiliari ereditato dal periodo socialista, la promozione della riqualificazione del patrimonio edilizio e infrastrutturale, la preparazione di strumenti di regolazione degli usi del suolo e le quotidiane attività di regolazione dell'attività di costruzione.

A partire dalla fine degli anni '90, diverse municipalità, e specialmente quelle di dimensioni maggiori, hanno iniziato ad attivarsi nella preparazione di strumenti di marketing territoriale, spesso in collaborazione con i neonati governi regionali, al fine di attrarre potenziali investitori stranieri sul proprio territorio. Recentemente, diverse città si sono dotate di piani strategici impostati su modelli mutuati dal contesto occidentale.

Più in generale, i principali strumenti pensati a livello comunale per la gestione dello sviluppo del territorio riguardano sia la pianificazione “fisica” sia la produzione di strategie di

sviluppo socioeconomico. Il principale documento di pianificazione locale in Repubblica Ceca e in Slovacchia è il *Piano di Sviluppo Fisico* che regola gli usi del suolo e specifica la localizzazione di risorse e investimenti pubblici a breve termine. Esistono una serie di *Programmi di Sviluppo Municipale*, finora impiegati solamente da municipalità di grandi dimensioni, strumenti di natura strategica che specificano le priorità a lungo termine dello sviluppo socioeconomico. Anche le municipalità Polacche, oltre all'ordinario sistema di pianificazione degli usi del suolo, si sono dotati di strategie di sviluppo economico e sociale. Tuttavia la preparazione di tali documenti di pianificazione strategica è ancora agli albori a causa delle limitate capacità organizzative e della pressione dei problemi quotidiani che sono alla base dello scarso coinvolgimento delle municipalità nello sviluppo economico locale. Infine, le municipalità dell'Ungheria si sono dimostrate più attive di quelle delle altre nazioni nella preparazione di strategie di sviluppo dell'economia locale, specialmente nella promozione del proprio territorio in relazione a potenziali investitori.

12.2 Governo del territorio: evoluzione delle diverse dimensioni

Con la caduta dei rispettivi governi comunisti all'alba del 1989, le nazioni di Visegrad hanno abbandonato fin dai primi mesi di transizione i sistemi di pianificazione centralizzata di matrice sovietica che ne avevano gestito lo sviluppo economico e territoriale per oltre quarant'anni. Nonostante la scarsa priorità politica attribuita agli interventi di natura territoriale durante il primo periodo di transizione, le complesse riforme legislative e istituzionali promosse dai diversi governi per adattare le realtà nazionali al nuovo modello economico hanno portato alla ridefinizione complessiva del quadro all'interno del quale l'attività di governo del territorio è stata chiamata ad operare.

Le trasformazioni che si sono susseguite durante il tumultuoso processo di transizione hanno influenzato i contesti di governo del territorio in tutte le loro dimensioni, spesso sotto la spinta di stimoli di natura diversa e principalmente in risposta della pressione sistematica esercitata dall'UE durante il processo di allargamento. L'attività di governo del territorio ha dunque subito una progressiva sostanziale rivoluzione sia in relazione alla propria dimensione strutturale – e quindi per quel che concerne la cornice istituzionale e legislativa alla base di tale attività – sia in relazione agli obiettivi e alle priorità perseguite ai differenti livelli territoriali, sia, infine, in termini di strumenti utilizzati per raggiungere tali obiettivi. All'interno di ogni realtà i nuovi contesti hanno generato peculiari risposte pratiche alle innovazioni introdotte e alla necessità di interfacciarsi con la nuova realtà comunitaria.

Di seguito si riassumono le principali caratteristiche dell'evoluzione dei contesti di governo del territorio delle quattro nazioni oggetto di indagine secondo la prospettiva multidimensionale introdotta nel capitolo 4.

12.2.1 Riforma amministrativa e prove di decentralizzazione

All'interno delle nazioni analizzate, già a partire dal 1990 i diversi governi hanno promosso riforme di natura simile finalizzate all'abolizione della struttura gerarchica che era alla base del precedente sistema. In ognuno dei quattro contesti sono stati varati specifici Atti sull'autonomia del governo locale che hanno fornito le municipalità delle diverse nazioni di unità di governo elette democraticamente, dotandole di un gran numero di diritti e

responsabilità, fra cui la possibilità di gestire in autonomia lo sviluppo del proprio territorio. Nonostante ciò, il descritto processo di devolution non è coinciso con un'adeguata decentralizzazione delle risorse finanziarie, virtualmente impedendo alle unità locali di procedere alla preparazione di strategie di sviluppo a lungo termine e di fatto limitando le possibilità operative locali in materia di governo del territorio alla sola attività di regolazione dei processi di trasformazione degli usi del suolo. La rinnovata autonomia ha portato allo scioglimento di quelle unioni di municipalità operanti durante il precedente sistema, causando il moltiplicarsi del numero di unità amministrative locali di dimensioni ridottissime che versano ancora oggi in condizioni critiche in termini di capacità finanziarie e operative.

Allo stesso tempo il livello intermedio, che rappresentava uno dei cardini del precedente sistema, è stato svuotato di ogni funzione, trasformando le unità territoriali a tale livello in avamposti del governo centrale deputati a funzioni puramente amministrative. A partire dalla seconda metà degli anni '90, l'intensificarsi dei contatti con l'UE ha generato un'importante inversione di tale tendenza, con le pressioni comunitarie verso l'istituzione di livelli amministrativi autoeletti a livello NUTS2 che hanno contribuito ad innescare processi di regionalizzazione in tutti e quattro i contesti nazionali. Già nel 1994 le contee ungheresi sono state dotate di strutture di governo autoelette, e tre anni dopo anche la Repubblica Ceca ha approvato una nuova struttura amministrativa formata da 14 regioni (operativa dal 2001). Intanto, anche la Polonia ha completato la propria riforma regionale, introducendo una divisione amministrativa composta da 16 voivodati che nel 1999 ha restituito alla nazione una configurazione simile a quella precedente al 1975. In Slovacchia, dopo un primo accenno di riforma nel 1996, l'introduzione di governi regionali autoeletti è avvenuta nel 2002, con la conclusione di un discusso processo iniziato nel 1998 (Bachtler *et al.*, 2000, Cotella 2007).

Allo stesso tempo, dopo un breve periodo in cui le riforme macroeconomiche hanno eclissato ogni interesse per qualsiasi intervento di politica regionale, i governi di tutte le nazioni hanno intrapreso l'elaborazione di nuovi apparati legislativi finalizzati alla regolamentazione dell'attività di governo del territorio ai diversi livelli territoriali, nel tentativo di riunire all'interno di un quadro coerente quell'insieme di interventi *ad hoc* che nei primi anni '90 erano stati intrapresi per rispondere alle diverse situazioni di crisi. E' nato così l'Atto sullo Sviluppo Territoriale del 1996 in Ungheria, e nelle altre nazioni simili documenti sono stati promulgati di lì a poco. La rinnovata attenzione per le politiche di sviluppo regionale ha portato all'istituzione di Ministeri adibiti appositamente alla gestione delle stesse o all'introduzione di competenze specifiche in materia all'interno di altri ministeri. In tutti i contesti analizzati (Repubblica Ceca esclusa), durante le metà degli anni '90 sono stati creati Uffici dedicati alla preparazione di Concetti Nazionali di Sviluppo Territoriale. Infine, ogni nazione ha adibito specifici organismi alla gestione dei programmi di supporto comunitari.

Le nazioni analizzate sono state dunque caratterizzate da profonde trasformazioni strutturali, in parte dovute alla forte volontà di decentralizzazione in opposizione alla struttura fortemente gerarchica del precedente periodo storico, e in parte in risposta alle pressioni dell'UE verso l'istituzione di un quadro amministrativo consono a interfacciarsi con la nuova realtà comunitaria. Questo fenomeno ha portato ad una nuova progressiva legittimazione dell'attività di governo del territorio a tutti i livelli, a cominciare da quello nazionale. Oltre all'immediata autonomia dei governi locali, il risultato principale di tale processo è stato l'istituzione di strutture amministrative regionali autoelette. In Ungheria, nonostante il

processo di regionalizzazione sia iniziato con l'Atto sullo Sviluppo Territoriale nel 1996, questo non ha ancora raggiunto una conclusione formale, principalmente a causa delle particolari condizioni contestuali.

12.2.2 Obiettivi e priorità nel difficile equilibrio fra crescita e coesione

Durante i primi anni di transizione, la riforma macroeconomica ha monopolizzato l'agenda politica dei governi delle nazioni di Visegrad. Tutti gli interventi promossi si sono concentrati sulla trasformazione dei diversi contesti nazionali in relazione alle esigenze del nuovo modello economico, tramite la creazione di istituzioni che garantissero il corretto funzionamento del mercato e la predisposizione di un sistema di incentivi che facilitasse la privatizzazione degli apparati industriali statali ormai in evidente crisi.

Dopo alcuni anni di assenza di qualsiasi intervento statale, la crescita degli squilibri territoriali causati dal diverso impatto del mercato sulle strutture economiche delle varie regioni ha portato alla predisposizione di primi interventi *ad hoc* nel tentativo di arginare le emergenze più gravi. Nei primi anni di transizione gli unici interventi di politica regionale promossi dai diversi governi sono dunque maturati in risposta ad obiettivi di riequilibrio socioeconomico, e coincisi con azioni scarsamente coordinate finalizzate alla riduzione della disoccupazione e al supporto dell'imprenditoria privata nelle regioni in declino. Intanto, a livello locale l'attività di governo del territorio è proseguita sulla base dei quadri legislativi ereditati dal precedente sistema, e ha avuto come unico obiettivo la regolazione degli usi del suolo e la gestione del complesso regime di proprietà ereditato dal periodo socialista (Newman & Thornley, 1996; Ciechocinska, 1994).

Con la metà degli anni '90, l'inizio del processo di regionalizzazione e la necessità di gestire all'interno di un quadro coerente i finanziamenti comunitari ha portato ad una rinascita dell'attività di governo del territorio, prima a livello nazionale e, successivamente, a livello regionale. A cavallo del nuovo millennio, tutte le nazioni hanno provveduto alla redazione di Concetti nazionali di sviluppo (tranne che in Repubblica Ceca, dove il primo documento di tal genere risale al 2006) finalizzati al coordinamento degli interventi di politica regionale che fino al 1995 avevano avuto carattere puntuale. I documenti prodotti in tal modo (il CNST polacco, quello ungherese e il KURS slovacco) hanno definito gli obiettivi della futura politica territoriale nazionale, in tutti i casi ispirandosi in maniera esplicita a diversi documenti comunitari e soprattutto allo SSSE (CEC, 1999) e al Libro bianco sulla governance (CEC, 2001a). In linea con gli obiettivi dello SSSE, tutte le strategie mirano al consolidamento della struttura nazionale degli insediamenti secondo modelli di sviluppo policentrici e all'estensione dei sistemi infrastrutturali a tutto il territorio nazionale. Inoltre, ognuno dei documenti assume il concetto di sviluppo sostenibile come elemento centrale dello sviluppo nazionale, sottolineando la necessità di una gestione prudente del patrimonio naturale e culturale.

L'identificazione fra priorità nazionali e priorità comunitarie è ancora più evidente negli strumenti che hanno guidato la contrattazione alla base dell'assegnazione dei fondi europei per quel che riguarda il periodo di programmazione Phare 2000-2003 e, ad allargamento avvenuto, i periodi di programmazione strutturali 2004-2006 e 2007-2013. I Piani di Sviluppo Nazionali impostati a tal fine nei diversi contesti, hanno infatti consentito la trasposizione di diversi obiettivi comunitari di sviluppo territoriale all'interno delle agende politiche nazionali. Il processo di trasposizione è spesso però avvenuto senza prevedere alcuna riflessione critica

circa la reale coerenza di tali obiettivi con la realtà territoriale nazionale, impostando i diversi documenti sulla quasi totale identità tra priorità domestiche e idee e concetti contenuti nei documenti comunitari al fine di poter massimizzare i benefici legati ai finanziamenti comunitari, ma non sempre producendo risultati soddisfacenti in termini di efficacia degli interventi promossi. Ad esempio, la contemporanea assunzione dei concetti di coesione territoriale e competitività ha portato ad un ulteriore aggravarsi delle disparità territoriali intra e interregionali a causa degli interventi promossi nelle aree urbane di traino. Ulteriori incompatibilità hanno riguardato i processi di realizzazione dei network transeuropei, che hanno prodotto un'ulteriore rafforzamento dei centri principali a svantaggio di quelli di dimensioni minori. Infine, diversi conflitti sono emersi fra gli interventi promossi nell'ambito di programmi afferenti a settori diversi, come ad esempio le azioni finalizzate allo sviluppo del sistema trasportistico e quelle concentrate sulla protezione ambientale.

Anche al livello intermedio, gli strumenti di sviluppo territoriale elaborati in seno ai governi regionali hanno fatto ampio uso di concetti mutuati dal contesto comunitario. Più che ad un'effettiva diffusione di tali documenti fra le neonate amministrazioni regionali, ciò è dovuto alla forte dipendenza finanziaria di tali amministrazioni dal governo centrale, e di conseguenza alla necessità delle diverse regioni di promuovere strategie coerenti con gli obiettivi promossi a livello nazionale nel tentativo di ottenere le risorse necessarie alla realizzazione delle stesse. In Ungheria tale dipendenza nella determinazione degli obiettivi è enfatizzata dalla mancanza di amministrazioni regionali elette direttamente e dal forte controllo centrale sui Consigli di Sviluppo Regionale. In Slovacchia, dove il KURS costituisce un vero e proprio atto legislativo, la trasposizione delle priorità nazionali all'interno delle strategie di sviluppo regionale è prevista dalla legge.

Per quel che riguarda il livello locale, fino alla fine degli anni '90 l'attività di governo del territorio si è occupata quasi unicamente della regolazione degli usi del suolo e dell'attività edilizia. Solamente a partire dai primi anni del nuovo millennio i governi locali delle municipalità di dimensioni maggiori e di quelle dotate di amministrazioni più capaci e dinamiche (sovente grazie a importanti processi di learning-by-doing avvenuti in seno alla programmazione di preadesione) hanno iniziato a dotarsi di strategie di sviluppo territoriale basate su obiettivi di natura socioeconomica e su strategie di promozione urbana nei confronti di potenziali investitori. In generale, i documenti di governo del territorio espressi di recente dalle principali città dell'Europa centro orientale dimostrano che gli obiettivi delle politiche urbane attuate negli ultimi anni hanno riguardato la ricerca di vantaggi economici e l'individuazione di un nuovo ruolo all'interno della rete dei centri urbani europei, la ricostruzione di una efficiente rete di trasporti, il passaggio da un'economia industriale a un'economia basata sui servizi e, infine, i problemi di una efficace regolamentazione dell'iniziativa privata; soprattutto in Polonia e Ungheria esistono esempi di gruppi di municipalità rurali di piccole dimensioni che hanno utilizzato i fondi di sviluppo rurale messi a disposizione dall'UE per promuovere modelli congiunti di sviluppo sostenibile basati su strutture economiche prevalentemente agricole.

12.2.3 Evoluzione di politiche e strumenti del governo del territorio

Durante il periodo socialista, l'attività di governo del territorio era fortemente intrecciata con quella di pianificazione economica. Gli strumenti economici nazionali definivano gli

obiettivi da perseguire secondo criteri spaziali, deputando poi a specifici strumenti regionali e locali l'attuazione fisica degli stessi, in un sistema fortemente gerarchico. Dopo lo smantellamento dei sistemi di gestione dell'economia, le nazioni di Visegrad non hanno introdotto alcuno strumento di governo del territorio in senso stretto almeno fino alla metà degli anni '90. Durante i primi anni di transizione, gli unici strumenti regolarmente utilizzati sono stati quelli adibiti alla regolazione degli usi del suolo a livello locale, nella maggior parte dei casi adottati prima del 1989. Allo stesso tempo, l'azione nazionale è stata caratterizzata da interventi puntuali di natura economica, finalizzati alla risoluzione di specifiche emergenze.

A cavallo del 2000, Polonia, Ungheria e Slovacchia hanno adottato i primi documenti di indirizzo territoriale relativi a tutto il territorio nazionale, elaborati durante la seconda metà degli anni '90 da specifici uffici istituiti in seno ai rispettivi governi nazionali, sotto forma di Concetti Nazionali di Sviluppo Territoriale. Tali documenti dovevano costituire la base per le future iniziative di politica regionale e fornire le linee guida di riferimento per la preparazione delle Strategie di sviluppo delle amministrazioni regionali che di lì a poco sarebbero diventate operative. Esse non contengono prescrizioni vincolanti (tranne il KURS slovacco che invece è un atto legislativo vero e proprio), ma visioni del futuro sviluppo del territorio impostate su determinati concetti e obiettivi, per la maggior parte di derivazione comunitaria.

Nel 2001, i governi delle quattro nazioni di Visegrad hanno approvato i rispettivi Piani di Sviluppo Nazionale, documenti finalizzati alla definizione dei Quadri di Supporto Comunitari per l'assegnazione dei fondi relativi al periodo di programmazione Phare 2001-2003. Una seconda versione di tali documenti è stata poi redatta appena prima dell'effettivo accesso all'interno dell'Unione Europea, in relazione all'ingresso nella programmazione comunitaria per il periodo 2004-2006, e una terza generazione di Piani di Sviluppo Nazionale è stata preparata per il periodo di programmazione corrente (2000-2013).

Intanto, sempre a partire dagli anni 2000, le amministrazioni delle diverse regioni hanno iniziato a produrre documenti strategici di promozione dello sviluppo dei propri territori di pertinenza, nella maggior parte dei casi in maniera virtualmente autonoma ma di fatto subordinata alle priorità definite nei documenti di livello nazionale. All'interno delle diverse nazioni, nel periodo trascorso dall'approvazione degli Atti sulla pianificazione all'effettiva istituzione di governi regionali autonomi (periodo di tempo di 3-5 anni in Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), i processi di preparazione delle strategie di sviluppo sono stati gestiti dal governo centrale o tramite Ministeri deputati a tale compito o tramite specifici avamposti decentrati a livello regionale. In Slovacchia un importante ruolo in tal senso è stato giocato dalle Agenzie di Sviluppo Regionale nate all'inizio degli anni '90. Sempre a livello intermedio, le amministrazioni di governo autoelette (voivodati e regioni in Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca, , oltre alle contee ungheresi) sono responsabili della preparazione di strumenti di pianificazione di sviluppo fisico che definiscono la configurazione dei tracciati infrastrutturali e i vincoli relativi ad aree di natura particolare (aree militari, aree di protezione ambientale, aree che rientrano all'interno di interventi di importanza nazionale etc.). E' interessante sottolineare come il contesto Ungherese preveda anche la redazione di uno strumento di pianificazione regolativa riferito all'intero territorio nazionale (il Piano Territoriale Nazionale), che è legalmente vincolante e definisce i tracciati infrastrutturali e la rete delle aree soggette a vincolo (culturale, ambientale, etc.).

A livello locale i principali strumenti di governo del territorio sono costituiti da piani di natura regolativa responsabili della gestione degli usi del suolo. Tali documenti sono nella maggior parte dei casi composti da due atti distinti: uno di analisi e definizione delle future direzioni di sviluppo del territorio locale; un'altro più propriamente regolativo che definisce la zonizzazione del territorio comunale e le relative regole di edificazione. La redazione di tali strumenti è solitamente obbligatoria per tutte le municipalità. Fa eccezione il contesto polacco, dove la redazione della parte più prettamente adibita alla regolazione degli usi del suolo è obbligatoria solo per determinate aree individuate a monte tramite specifici criteri o derivate dalle prescrizioni degli strumenti di livello regionale e nazionale.

12.2.4 La dimensione pratica del governo del territorio

Nonostante le differenze che separavano l'attività di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad dalle modalità assunte dalla stessa all'interno delle nazioni occidentali prima del 1989, le progressive riforme istituzionali e operative che si sono succedute a partire dal crollo dei governi socialisti hanno portato tali realtà a convergere almeno formalmente verso modelli occidentali (ESPON, 2007). In tutte le nazioni oggetto di indagine, sono stati compiuti numerosi sforzi per istituire i fondamenti legali e amministrativi atti a rendere possibile l'esercizio del governo del territorio all'interno del nuovo modello economico. Le riforme promosse sono state fortemente influenzate dalla pressione sistematica dell'UE verso l'adeguamento a determinata standard e, sempre sotto l'influenza dei negoziati e della programmazione di preadesione, ogni nazione ha varato nuovi strumenti di governo del territorio ai vari livelli, al fine di perseguire obiettivi spesso di forte sapore europeo.

Il susseguirsi e l'intrecciarsi di un così elevato numero di riforme e cambiamenti di prospettiva in così poco tempo, ha portato alla formazione di contesti di governo del territorio caratterizzati da un elevato grado di fluidità, contribuendo a limitarne il funzionamento operativo. Non sempre le riforme promosse si sono dimostrate coerenti fra di loro con le diverse realtà nazionali, e anche quando questo è avvenuto, a tutti i livelli territoriali si è dovuto operare tramite il continuo adeguamento di regole e strumenti al rapido variare delle condizioni contestuali all'interno del quadro macro di riforma economica e istituzionale. I diversi contesti necessitano di un ulteriore periodo di adattamento affinché le nuove modalità operative vengano recepite efficacemente dai diversi attori pubblici e privati, condizione impossibile in assenza di un adeguato grado di stabilità.

A livello nazionale, i progressivi contatti con la realtà comunitaria hanno portato ad un cambiamento di prospettiva alla base dell'approccio delle politiche di sviluppo territoriale. Se queste ultime si basavano, durante il periodo socialista e i primi anni di transizione, su una forte indipendenza settoriale delle priorità perseguite dai diversi Ministeri, con l'introduzione dei primi Concetti di Sviluppo territoriale e soprattutto con i Piani di Sviluppo Nazionale preparati a partire dal 2000 in supporto alla programmazione comunitaria, si è assistito a diversi tentativi interessanti di coordinamento orizzontale e spaziale delle politiche promosse, i quali non sempre hanno ottenuto risultati soddisfacenti (è il caso, ad esempio, del PSN 2004-2004 promosso nel contesto polacco). Sempre all'interno dei Piani di Sviluppo Nazionale, la crescente influenza delle priorità comunitarie sugli obiettivi promossi tramite tali documenti ha generato un acceso dibattito sulla reale adeguatezza delle stesse alle peculiarità nazionali. Numerose perplessità sono state sollevate, ad esempio, circa l'adozione simultanea degli

obiettivi di crescita economica e coesione territoriale, che ha portato all'ulteriore aggravarsi delle disparità regionali all'interno dei diversi paesi. L'attività di governo del territorio a livello nazionale è infine stata caratterizzata da diversi contrasti fra obiettivi appartenenti a diversi settori politici, come quelli di sviluppo trasportistico e di natura ambientale.

Anche i processi di regionalizzazione che hanno caratterizzato le nazioni di Visegrad durante la seconda metà degli anni '90 hanno portato a risultati controversi, da un lato, garantendo l'istituzione di amministrazioni regionali efficienti ma, d'altro canto, vincolando fortemente l'attività di queste ultime all'azione del governo centrale a causa di una forte dipendenza finanziaria. In Ungheria tale situazione è portata all'estremo dalla mancanza di amministrazioni regionali direttamente elette e dal pressoché totale controllo dei Consigli di Sviluppo Regionale da parte del governo centrale. Soltanto in Polonia l'introduzione dei Contratti Regionali sembra aver dato vita ad efficaci processi di negoziato fra stato e regioni, per la determinazione di linee guida di sviluppo territoriale che vadano al di là della semplice trasposizione delle priorità nazionali all'interno delle strategie regionali. Anche qui però la dipendenza del budget centrale limita l'autonomia decisionale dei governi regionali.

A livello locale occorre sottolineare come, nonostante in tutte le nazioni siano stati approvati specifici Atti sull'autogoverno locale durante i primi anni di transizione, a causa del mancato decentramento di risorse finanziarie le municipalità sono state fortemente vincolate al budget centrale nella loro attività. Tale fenomeno ha impedito, almeno fino alla fine degli anni '90, lo sviluppo di qualsiasi strategia di sviluppo autonoma da parte dei neonati governi locali, che si sono dovuti affidare all'attrazione di investimenti esteri per promuovere interventi di sviluppo urbano degni di nota, salvo poi doversi sottomettere agli interessi dei soggetti privati coinvolti in fase di intervento. Se la regolazione degli usi del suolo ha costituito l'unica attività di governo del territorio intrapresa dai governi municipali durante gli anni '90, è interessante notare come, fino all'approvazione dei nuovi Atti legislativi sulla pianificazione, tale attività sia proseguita tramite strumenti redatti secondo l'apparato legislativo proprio del precedente periodo storico, e in molti casi secondo strumenti di piano approvati prima del 1989 e, dunque, scarsamente adeguati alla regolazione degli usi del suolo e dei regimi di proprietà all'interno di un'economia di mercato (Dimitrowska Andrews, 2004).

Dopo l'approvazione dei nuovi Atti legislativi, le municipalità dei diversi paesi sono state obbligate a redigere nuovi strumenti di piano secondo regole più consone al nuovo contesto. A tal proposito è interessante la situazione polacca, dove i piani preparati prima del 1995 hanno perso ogni valore con il nuovo Atto sulla Pianificazione del 2003, e ad oggi solo il 26% del territorio nazionale risulta coperto da Piani locali di sviluppo Territoriale (la cui redazione è obbligatoria solo in casi specifici), facendo intuire come i differenti governi comunali trovino più efficace dialogare direttamente con gli attori privati senza la presenza ingombrante di strumenti vincolanti. A tal proposito, Dimitrowska Andrews (2004) sottolinea come anche i nuovi strumenti siano impostati in un'ottica principalmente regolativa e raramente dispongano di strumenti efficaci destinati all'attuazione di interventi pubblici. Gli strumenti di pianificazione strategica adottati recentemente da alcune municipalità di grandi dimensioni (cfr. ad es. City Development Authority of Prague, 2000) costituiscono un primo passo verso una gestione dello sviluppo urbano basata su concetti di nuova generazione. Nonostante ciò, tali esperienze sono ancora decisamente rare e nella maggior parte dei casi rappresentano più

sterili operazioni di marketing urbano che veri e propri tentativi di coniugare sforzi pubblici e privati verso una visione futura condivisa (Maier 2000).

In generale, è possibile affermare che le riforme intraprese durante la transizione anche grazie agli stimoli dell'UE hanno portato, nonostante la completa perdita di legittimità durante la prima fase degli anni '90, ad una rinnovata accettazione pubblica dell'attività di governo del territorio in tutti e quattro i paesi oggetto di analisi, e soprattutto del ruolo di quest'ultima al livello nazionale e regionale. Nonostante ciò, l'intensità e il regime delle riforme susseguitesì hanno dato vita a contesti di governo del territorio estremamente fluidi che necessitano di un lungo percorso di consolidamento. Il rapido susseguirsi di cambiamenti legislativi e istituzionali è imputabile, più che ad una effettiva maturazione e condivisione delle nuove configurazioni adottate, alla necessità di conformare l'azione domestica al nuovo sistema economico e ai requisiti comunitari, secondo tappe definite dal processo di transizione e dall'agenda dell'allargamento. Le riforme adottate non implicano dunque a priori l'avvenuto consolidamento di strutture operative e di strumenti funzionanti, né l'effettivo accoglimento degli obiettivi adottati all'interno delle agende domestiche. In tal senso, la forte distanza che ancora persiste fra gli obiettivi proposti dalla strategie di sviluppo nazionali e regionali e i risultati ottenuti, la scarsa capacità istituzionale dell'amministrazione pubblica e le difficoltà incontrate nel promuovere processi efficaci di integrazione orizzontale e verticale sono altrettanti indizi della relativa immaturità della realtà attuale dei contesti di governo del territorio nei paesi di Visegrad.

12.3 Il cambiamento in una prospettiva multidisciplinare

Le profonde trasformazioni che hanno interessato le nazioni di Visegrad durante la transizione hanno influito sulla sfera del governo del territorio anche in relazione alle diverse discipline interessate da tale attività e dalla relazione fra le stesse all'interno degli approcci adottati. All'interno dei sistemi di gestione centralizzata dell'economia, la dimensione socioeconomica della pianificazione svolgeva un ruolo dominante, nonostante si basasse su criteri di matrice territoriale derivati da concetti di equilibrio regionale direttamente presi dall'ideologia socialista. Durante i quarant'anni successivi alla seconda guerra mondiale, la pianificazione di natura fisica ha avuto l'unico ruolo di tradurre in pratica le decisioni localizzative degli strumenti di programmazione economica, mentre almeno fino alla metà degli anni '70, gli interventi di natura ambientale si erano limitati all'istituzione di aree protette per lo più a scopo ricreativo e sanitario, e alla definizione di specifiche norme per limitare il consumo di suolo agricolo e risolvere le emergenze ambientali di gravità maggiore.

Con l'avvento della transizione, nonostante l'immediata abolizione della struttura socialista di pianificazione centralizzata, la dimensione economica ha continuato a monopolizzare l'intervento dello stato. Le misure intraprese non si sono però mosse, come nel periodo precedente, verso la pianificazione dello sviluppo economico nazionale, ma in direzione della preparazione delle strutture necessarie al corretto funzionamento del nuovo modello economico e dunque verso la pressoché completa eliminazione di ogni intervento regolativo statale dall'economia. Durante i primi anni '90, il drammatico aggravarsi delle condizioni di numerose regioni penalizzate dalla crisi delle proprie strutture socioeconomiche fondate sull'industria statale ha portato, nei diversi paesi, ai primi timidi tentativi di intervento

da parte dei governi delle diverse nazioni. Le misure promosse hanno interessato per lo più la sfera economica e sociale, da un lato supportando le attività economiche locali e promuovendo allo stesso tempo tentativi di ridurre i crescenti tassi di disoccupazione delle regioni in declino tramite la fornitura di sussidi alle imprese per favorire l'occupazione e la promozione di speciali programmi di riaddestramento e ricollocamento nel mondo del lavoro.

Allo stesso tempo, durante tutti gli anni '90, i diversi governi hanno promosso interventi di natura economica finalizzati alla privatizzazione degli immensi apparati industriali statali, spesso costituendo consorzi privati a capitale pubblico finalizzati alla gestione degli stessi in attesa di eventuali acquirenti, definendo specifici incentivi e sgravi fiscali a beneficio degli investitori stranieri e accollandosi i costi di bonifica dei territori contaminati di pertinenza degli stabilimenti. Polonia e Ungheria hanno identificato sistemi di "zone economiche speciali" all'interno delle quali sono stati attuati strumenti prettamente economici – sgravi fiscali e incentivi finanziari – e logistici – fornitura di infrastrutture e servizi – al fine di attrarre potenziali investitori e/o favorire lo sviluppo dell'imprenditoria privata e di conseguenza lo sviluppo economico nazionale. In generale, l'attrazione di investimenti esteri diretti è stata una delle principali preoccupazioni dei governi delle nazioni di Visegrad durante tutto il periodo di transizione.

In assenza di specifici strumenti di programmazione territoriale integrata, le diverse dimensioni di governo del territorio hanno operato fino alla fine degli anni '90 in maniera fortemente settoriale, tramite interventi promossi in autonomia dai vari Ministeri. Oltre ai descritti interventi di natura economica, in Ungheria e Slovacchia durante la seconda metà degli anni '90 sono stati impostati specifici programmi di matrice sociale, con lo specifico obiettivo di favorire l'integrazione delle minoranze Rom. Allo stesso tempo, la pianificazione fisica ha continuato ad essere un'attività prettamente gestita a livello locale, dove le amministrazioni municipali, forti della ritrovata autonomia, si sono occupati della regolazione degli usi del suolo e dell'attività edilizia.

A partire dalla metà degli anni '90, il progressivo contatto con la realtà comunitaria ha portato le nazioni di Visegrad a beneficiare dei finanziamenti legati agli strumenti di preadesione, e allo stesso tempo a doversi confrontare con le aspettative dell'UE in materia di sviluppo territoriale. Se i primi interventi promossi tramite i fondi Phare avevano anch'essi carattere principalmente settoriale, a partire dalla riforma del programma nel 1997, e più ancora durante il periodo successivo, i principi operativi alla base dell'approccio comunitario hanno esercitato una forte influenza in termini di coordinamento degli interventi territoriali all'interno di specifiche strategie di sviluppo integrato. Parallelamente, a livello nazionale sono nati i Concetti di sviluppo territoriale, che riunivano in uno stesso documento relativo all'intero territorio nazionale obiettivi di molteplice natura. All'interno di tali documenti, le diverse dimensioni dello sviluppo territoriale hanno iniziato ad essere perseguite in maniera integrata, beneficiando di diversi tentativi di integrazione delle priorità perseguite dai diversi ministeri e anche grazie all'assunzione del concetto di sviluppo sostenibile nelle diverse strategie quale valore imprescindibile.

Tale processo ha portato all'istituzione di complesse procedure di coordinamento fra i ministeri responsabili per i diversi settori all'interno delle operazioni propedeutiche alla redazione dei Piani di Sviluppo Nazionale a supporto della programmazione comunitaria, nel tentativo di promuovere un'ulteriore integrazione territoriale delle politiche promosse. Anche

a livello regionale, le strategie promosse a partire dal nuovo millennio si sono basate su approcci allo sviluppo territoriale che integrano le diverse dimensioni di crescita in un'ottica di sostenibilità. Nonostante i risultati positivi raggiunti in termini di integrazione orizzontale delle diverse dimensioni, in tutti i contesti, e soprattutto all'interno del sistema di pianificazione ungherese, persiste tuttora una divisione più o meno netta fra pianificazione di sviluppo (socioeconomico) e pianificazione più propriamente fisica/tecnica, e il coordinamento fra gli strumenti dello stesso livello territoriale appartenenti a tale sfera è raramente perseguito in maniera efficace (Pfeil Somlyódyne, 2005).

Infine, è interessante notare come la prospettiva di adesione all'UE abbia contribuito ad alimentare l'attenzione politica verso le problematiche ambientali in tutte le quattro nazioni analizzate. Se il controllo dell'impatto ambientale dello sviluppo aveva costituito una dimensione marginale delle politiche promosse durante la maggior parte del periodo socialista, il ruolo occupato dall'ambiente nell'acquis communautaire ha infatti costretto i paesi candidati ad operarsi nell'applicazione delle direttive ambientali UE, moltiplicando gli investimenti in campo ambientale. Se le politiche ambientali sviluppate durante i primi anni '90 hanno assunto l'aspetto di linee di indirizzo scarsamente concrete e caratterizzate da una scarsa attenzione al monitoraggio e alla valutazione dei programmi che avevano come oggetto la tutela dell'ambiente, l'Agenzia Europea per l'Ambiente ha progressivamente invitato i paesi della regione ad adottare un atteggiamento nuovo rispetto allo sviluppo e all'applicazione delle politiche di matrice ambientale. Nel periodo di transizione, quasi tutti i paesi della regione hanno dunque sviluppato una serie di nuove politiche ambientali di livello nazionale, il cui raggio d'azione e gli obiettivi appaiono relativamente innovativi ed estremamente diversificati (Nagy, 2004).

12.4 Presente e futuro del governo del territorio in Europa centro orientale

Dopo la caduta del muro di Berlino, i governi delle nazioni esteeuropee hanno iniziato a impostare le riforme necessarie alla transizione dai sistemi di pianificazione centralizzata dell'economia propri del precedente periodo storico, verso modelli economici congeniali al libero mercato. Non esistendo alcun modello privilegiato destinato a sostituire il sistema di pianificazione centralizzata di matrice sovietica, le caratteristiche endogene dei diversi contesti nazionali – dalla struttura amministrativa, alle condizioni socioeconomiche, dallo sviluppo territoriale all'eredità culturale del precedente periodo storico etc. - hanno di volta in volta influito sulle soluzioni adottate e sulla progressiva ridefinizione dei diversi contesti nazionali. D'altro canto, con l'accesso all'interno del sistema economico occidentale, i governi di Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria si sono ritrovati a promuovere i propri modelli di sviluppo all'interno di uno scenario caratterizzato da crescenti influenze internazionali. In tale contesto, l'UE ha contribuito a orientare fortemente i percorsi di transizione delle nazioni esteeuropee, dichiarandosi disponibile all'adesione delle nazioni post-socialiste durante il Consiglio di Copenhagen del 1993 e dando vita ad una serie continua di forum bi- e multi-laterali finalizzati al confronto di obiettivi e priorità e al supporto delle trasformazioni in atto.

I fattori descritti hanno influenzato nello specifico anche l'ambito del governo del territorio. Gli eventi del 1989 hanno portato al rapido collasso dei sistemi di pianificazione

centralizzata dello sviluppo economico e, mentre la rimozione delle strutture socialiste è avvenuta in maniera pressoché immediata, la sostituzione delle stesse ha costituito un processo decisamente più tortuoso, all'interno del quale nuove configurazioni strutturali sono evolute lentamente in contesti fluidi costruiti con le rovine del precedente sistema (Shields, 2004), il tutto in presenza della necessità di continuare ad adempiere l'attività quotidiana di regolazione e gestione degli usi del suolo e delle edificazioni.

Nei primi anni di transizione ha prevalso un approccio improntato alla liberalizzazione che ha visto i governi centrali conferire scarsa priorità alle attività di politica regionale (Sykora 1994). Le trasformazioni macroeconomiche hanno monopolizzato l'attività politica all'interno delle diverse nazioni, di fatto precludendo ogni possibile azione di governo del territorio finalizzata alla correzione dei crescenti fenomeni di polarizzazione sociale e spaziale durante i primi anni di transizione. A causa dei continui cambiamenti della struttura istituzionale, delle dispute circa la nuova legislazione in materia di governo del territorio e della diffusa avversione verso ogni tipo di pianificazione, per la maggior parte degli anni '90 la regolazione dell'attività edilizia e la gestione degli usi del suolo a livello municipale sono state le uniche attività di governo del territorio ad avere luogo, grazie alla ritrovata autonomia delle amministrazioni locali nel 1990, ma spesso sulla base del mantenimento di diversi elementi strutturali precedenti al 1989.

Tale situazione è cambiata a partire dall'ufficializzazione della prospettiva di un futuro allargamento ad est dell'Unione Europea. Facendo leva sulla volontà di adesione dei diversi stati, l'UE ha progressivamente contribuito ad orientare le scelte dei governi di tali paesi, non soltanto grazie all'adozione del vasto *acquis communautaire*, ma anche e soprattutto in relazione alla forte condizionalità politica legata all'istituzione di economie di mercato funzionanti e al trasferimento di priorità e *modi operandi* comunitari (Piazolo, 2000). Grazie al supporto degli strumenti di preadesione e nella prospettiva del futuro ingresso all'interno delle politiche strutturali comunitarie, le nazioni di Visegrad si sono adoperate verso il raggiungimento dei requisiti definiti negli accordi di preadesione. Tale fenomeno ha portato al consolidamento di configurazioni di governo del territorio profondamente diverse da quelle che avevano caratterizzato tali nazioni fino a dieci anni prima, grazie a lenti processi di riorganizzazione delle diverse strutture legali e amministrative caratterizzati dall'adozione di successivi atti legali sull'attività di pianificazione, dall'istituzione di governi regionali democraticamente eletti e dalla progressiva decentralizzazione di risorse finanziarie dal livello centrale ai livelli inferiori.

Al livello nazionale, i regolamenti dei programmi di preadesione e dei fondi Strutturali hanno progressivamente favorito l'elaborazione di strategie e concetti di sviluppo nazionali che sovente hanno mutuato concetti propri dei documenti comunitari e in particolare dello SSSE. Inoltre, la redazione dei Piani di Sviluppo Nazionale alla base del processo di contrattazione comunitaria ha portato ad un'ulteriore convergenza delle priorità perseguite all'interno dei diversi contesti con gli obiettivi comunitari, a partire dall'adozione degli obiettivi di competitività e coesione territoriale all'interno dei documenti nazionali di tutte e quattro le nazioni analizzate, ma anche di concetti più propriamente "spaziali" come lo sviluppo policentrico, l'integrazione e la diffusione delle reti infrastrutturali. Tale concentrazione degli strumenti di sviluppo principali sulla massimizzazione dei vantaggi derivabili dall'utilizzo dei fondi europei, ha però spesso portato al sostanziale fallimento

dell'integrazione delle priorità domestiche con gli obiettivi comunitari e dunque all'impossibilità di promuovere nel lungo periodo gli interessi nazionali. Sempre al livello centrale, i metodi di programmazione Comunitaria hanno favorito il progressivo coordinamento orizzontale degli interessi settoriali all'interno di scenari di sviluppo nazionali maggiormente integrati, e portato a interessanti esercizi di coordinamento verticale fra stato e regioni (come ad es. i Contratti regionali in Polonia).

Per quel che riguarda il livello regionale, le forti pressioni dell'UE verso l'istituzione di unità amministrative NUTS 2, finalizzate ad una gestione efficace dei fondi comunitari, ha portato alla formazione di livelli regionali di autogoverno in tutte le nazioni analizzate a cavallo del nuovo millennio (ad eccezione dell'Ungheria). Non sempre questo processo di progressiva regionalizzazione delle strutture amministrative nazionali è coinciso con riflessioni adeguate circa la migliore configurazione adottabile. Dove tale processo è avvenuto, come ad esempio in Ungheria, ha portato ad accese discussioni che hanno ritardato il processo di riforma amministrativa. Dove è mancato, come nella Repubblica Ceca, la scarsa coerenza delle strutture adottate ha generato una situazione complessa in cui i confini amministrativi delle diverse regioni sono stati fissati a tavolino a causa della mancanza di alcun riferimento storico, spesso cercando di trarre i maggiori vantaggi possibili in termini di futuri finanziamenti. In tutti i casi, ad eccezione della Polonia, le nuove realtà regionali si ritrovano fortemente penalizzate dal compito di dover combinare identità culturali e storiche eterogenee, realtà sociali ed economiche spesso incoerenti all'interno del processo di definizione delle priorità e dei requisiti di gestione dei programmi UE, concentrandosi, invece, sulla promozione di interventi puntuali e fallendo così nella promozione di progetti virtuosi di sviluppo a lungo termine.

Il livello locale, maggiormente coinvolto durante il periodo di transizione nella risoluzione di problematiche di natura pratica, è infine stato interessato in maniera minore dall'influenza comunitaria. Nonostante ciò, negli ultimi anni è stato possibile osservare la nascita di strumenti di pianificazione strategici che integrano diverse dimensioni dello sviluppo all'interno di un quadro coerente.

In generale, è possibile affermare come i sistemi di governo del territorio delle nazioni analizzate siano stati interessati da percorsi evolutivi caratterizzati da numerosi elementi comuni, sia a causa della condivisa esperienza maturata durante il periodo socialista, sia, soprattutto, influenzate dal processo di progressivo avvicinamento all'Unione Europea. La condizione delle nazioni esteeuropee, diversa rispetto a quella dei paesi candidati dei precedenti allargamenti, ha portato alla formazione di contesti caratterizzati da un elevato grado di fluidità, all'interno dei quali i requisiti formali e gli obiettivi politici dell'Unione Europea in termini di governo del territorio sono stati accettati in maniera relativamente passiva e raramente reinterpretati in relazione alle differenti peculiarità contestuali. Nonostante si siano sviluppati all'interno di tale scenario, caratterizzato da un gran numero di forze di influenza e dalle peculiari caratteristiche assunte dal processo di transizione economica nei diversi contesti, le nazioni di Visegrad paiono indirizzati verso configurazioni di governo del territorio relativamente simili, basate sulla produzione di Prospettive e concetti di sviluppo territoriale coordinate a livello nazionale con i Piani di Sviluppo Nazionale alla base della programmazione comunitaria, su strumenti di sviluppo territoriale regionali e sulla

duplice valenza strategica e regolativa della pianificazione a livello locale, organizzata tramite strumenti differenti.

In conclusione, è utile sottolineare come, nonostante l'ingresso ufficiale nell'UE possa suggerire una conclusione formale del processo di transizione, sarebbe un errore considerare i contesti di governo del territorio delle nazioni analizzate come configurazioni stabili e consolidate. Il rapido susseguirsi di riforme intraprese dai singoli stati è imputabile, più che ad una effettiva maturazione e condivisione delle nuove configurazioni adottate, alla necessità di conformare l'azione domestica ai requisiti comunitari secondo le successive tappe forzate definite dall'agenda dell'allargamento, al fine di poter così massimizzare benefici economici e politici. Come sottolineano molti autori (fra gli altri: Mercier, 2004; Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005; Altrock e al. 2006; Adams e al. 2006; Cotella, 2007) questo non significa che le riforme adottate abbiano portato al consolidamento di strutture operative e di strumenti funzionanti, né spiega se l'adozione degli obiettivi comunitari all'interno delle rispettive agende domestiche sia da riferire ad una loro sincera condivisione o a motivazioni più strettamente retoriche. In ogni caso, la forte distanza che ancora persiste fra obiettivi proposti e risultati ottenuti, la scarsa capacità istituzionale dell'amministrazione pubblica e la relativa immaturità dei diversi contesti, costituiscono altrettanti indizi del fatto che l'attività di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad sia ancora organizzata all'interno di quadri istituzionali caratterizzati da un elevato grado di fluidità e basata su un insieme di organizzazioni e pratiche ancora lontane da un'effettiva istituzionalizzazione. Se e quando tali configurazioni evolveranno verso un più elevato grado di stabilità non è dato sapere, quel che resta è però la consapevolezza che la situazione attuale non rappresenta nulla di più che un ulteriore passaggio intermedio di quel lungo processo incrementale di istituzionalizzazione dei nuovi contesti di governo del territorio che ha avuto luogo a partire dal crollo del blocco socialista.

13. European spatial planning reloaded

Gli allargamenti del 2004 e del 2007 hanno contribuito a ridisegnare la mappa regionale dell'Europa e introdotto nell'agenda comunitaria un insieme di nuove emergenze che vanno ad affiancarsi alla crescente pressione economica globale. Il passaggio a 27 Stati ha inoltre aumentato le disparità geografiche nell'UE e ora un numero maggiore di cittadini europei vive in regioni svantaggiate. In direzione di una più stretta collaborazione fra UE e stati membri, la dichiarazione di Berlino adottata in occasione del cinquantenario dei trattati di Roma, ha riaffermato il ruolo cruciale di un approccio condiviso allo sviluppo comunitario in un quadro di governance multi-livello, affinché l'Unione possa reagire efficacemente alle emergenze economiche, sociali e territoriali nei decenni a venire.

Per affrontare le sfide e cogliere le opportunità offerte dal nuovo scenario UE, sono dunque necessarie risposte politiche adeguate alle diverse esigenze regionali, ed in particolar modo una politica di coesione a sostegno di sviluppo regionale e convergenza. Così come i nuovi stati membri hanno intrapreso, a partire dai primi anni '90, un forte processo di ristrutturazione interna finalizzato all'adesione, allo stesso modo l'allargamento ha spinto l'UE a dotarsi di nuovi contenuti e modalità operative nell'ottica del perseguimento di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale, al contempo della promozione di un'innovazione continua basata sulla conoscenza per superare la sfida della globalizzazione.

Le diverse dimensioni dello European spatial planning hanno risentito dell'impatto dell'allargamento, dovuto all'influenza combinata di decisioni politiche e razionalità economica (Peters, 2003), in un processo politico che ha contribuito ad alterare il quadro delle politiche territoriali comunitarie sia in relazione alla dimensione territoriale delle nuove sfide sia sotto la pressione delle varie nazioni e della Commissione. Dopo aver brevemente introdotto le caratteristiche territoriali della nuova Europa (§13.1), il presente capitolo prenderà in esame l'evoluzione dello European spatial planning nell'allargamento ad est dell'UE, a partire dall'incerto processo di istituzionalizzazione (§13.2) e dall'evoluzione di documenti e concetti che ne formano la dimensione discorsiva (§13.3), fino alla rivisitazione di strumenti (§13.4) e pratiche operative (§13.5). Il paragrafo conclusivo sintetizza gli elementi principali del discorso, presentando alcune riflessioni sul futuro della dimensione territoriale delle politiche dell'Europa allargata (§13.6).

13.1 UE 27: un territorio fortemente squilibrato

I recenti allargamenti dell'UE hanno drasticamente spostato verso est la frontiera dell'integrazione europea. La quasi contemporanea adesione di dieci nazioni appartenenti all'ex-blocco socialista è un fenomeno variegato sia per l'eterogeneità della situazione di partenza dei paesi coinvolti sia per i notevoli sforzi richiesti congiuntamente ai paesi candidati e a quelli membri. L'impatto che l'allargamento ha avuto sul piano territoriale è estremamente

rilevante, aumentando nel giro di tre anni la popolazione dell'UE da 370 mila a quasi 500 mila abitanti, e estendendone il territorio di oltre il 40%. I dati dell'Ufficio Statistico delle Comunità Europee (Eurostat) dimostrano come le disparità in termini di PIL procapite siano aumentate in maniera evidente, spaziando dal 33,2% e il 34,0% della media comunitaria di Bulgaria e Romania al 251,0% e il 141,4% di Lussemburgo e Irlanda. Il terzo e il quarto rapporto sulla coesione economica e sociale (CEC, 2004; 2007) illustrano che, nonostante tassi di crescita mediamente superiori a quelli delle nazioni dell'UE 15, la convergenza fra vecchi e nuovi stati membri in termini assoluti resti limitata (figura 13.1), a riprova del fatto che i trend negativi che caratterizzano le nazioni dell'Europa centro orientale continuano a rappresentare sfide di difficile risoluzione¹.

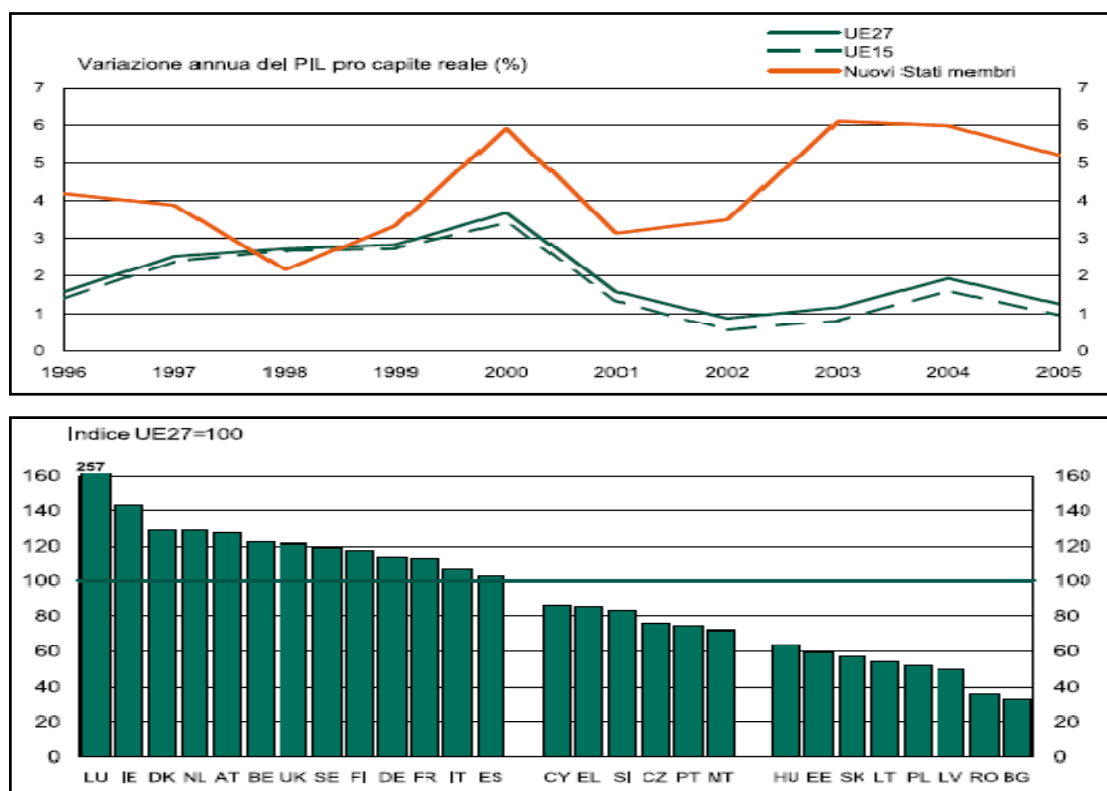


Figura 13.1: Crescita del PIL di UE e nuovi stati membri (1996-2005) e PIL nel 2005 (Fonte CEC, 2007).

Se è possibile parlare di una certa convergenza fra i diversi contesti nazionali, a livello regionale, le disparità, però, continuano ad essere drammatiche. Nel 1995, 51 delle 78 regioni NUTS 2 dell'attuale l'UE27 che generavano un PIL procapite inferiori al 75% della media UE27, appartenevano ai nuovi Stati membri e ospitavano oltre il 95 % della popolazione di questi ultimi. In 39 di tali regioni, il PIL procapite scendeva addirittura sotto il 50% della media comunitaria, e soltanto due regioni dei nuovi Stati membri estereuropei generavano nel

¹ Tra il 1995 e il 2005 i nuovi Stati membri hanno registrato tassi di crescita molto variabili. Mentre le repubbliche baltiche hanno raddoppiato i valori del PIL grazie ad una crescita media pari al 7-8% annuo, la ripresa economica della Polonia ha rallentato alla fine degli anni '90, scendendo a poco più dell'1% nel 2002. Anche Bulgaria e Romania hanno subito contrazioni economiche importanti dopo il 1997 (CEC, 2007).

1995 un PIL superiore al 75% della media UE (Praga e Bratislava)². Il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo appartenenti all'Europa centro orientale appare tutt'oggi difficoltoso, e nel 2004 tale condizione riguardava ancora 48 delle 51 regioni individuate rispetto alle prestazioni di 9 anni prima³, mentre ben 9 delle 27 aree NUTS2 appartenenti ai vecchi stati membri avevano migliorato la propria condizione (figura 13.2).

	UE15		12 Nuovi stati Membri		UE 27	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Numero Regioni	213		55		268	
Popolazione (milioni)	372	386	106	104	479	490
PIL <75% media UE						
Regioni						
Numero	27	21	51	49	78	70
%	13	10	93	89	29	26
Popolazione						
Abitanti(milioni)	32	32	103	91	136	123
%	9	8	97	88	28	25

Figura 13.2: Regioni con PIL procapite inferiore al 75% della media UE. (Fonte: CEC, 2007).

La discrepanza esistente fra lo scarso sviluppo economico delle regioni dell'Europa centro orientale e i tassi di crescita nazionali relativamente elevati, deriva dal fatto che la parziale convergenza a livello comunitario sia imputabile al confluire dei valori nazionali, piuttosto che al miglioramento delle condizioni economiche delle regioni in difficoltà. Al contrario, diversi studi rivelano come tra il 1995 e il 2000 le disparità regionali all'interno dei nuovi stati membri siano cresciute in misura decisamente più ampia rispetto alle nazioni dell'UE15, facendo emergere ovunque uno scenario fortemente polarizzato (Ezcurra e al. 2005; CEC, 2007). In particolare, tale fenomeno è dovuto alla forte concentrazione di attività e crescita nelle città capitali e nei centri principali: tra il 1995 e il 2004 tutte le regioni capitali hanno aumentato il proprio contributo al PIL nazionale (CEC, 2007)⁴.

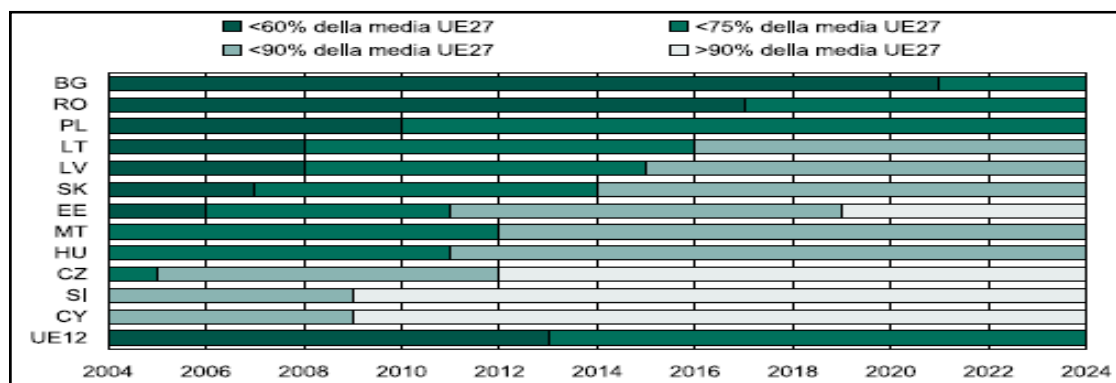


Figura 13.3: Proiezione del PIL procapite dei nuovi stati membri, 2004-2024. (Fonte: CEC, 2007)

² I dati Eurostat per il 2004 per le 268 regioni NUTS 2 dell'UE27 in termini di PIL procapite variano dal 23,3% della Macroeireunea dei Rumena al 302,9% dell'area centrale di Londra, in un rapporto di oltre 1 a 13 fra l'area più ricca e quella più povera dell'Unione.

³ Le tre regioni dei nuovi Stati membri in cui il PIL ha superato il 75% della media comunitaria sono la Slovenia, la regione di Varsavia (Mazowieckie) e la regione di Budapest (Közép-Magyarország).

⁴ La crescita delle regioni delle capitali è correlata al loro potere attrattivo verso imprese e investimenti. Fra i nuovi stati membri, solamente la Polonia è dotata di una rete di centri di importanza nazionale, mentre negli altri paesi l'assenza di centri alternativi alla capitale tende ad amplificare gli squilibri territoriali.

Al di là di quanto è accaduto all'interno dei singoli paesi, il divario in termini di prosperità a livello comunitario resta ampio. Finora, solo in Repubblica Ceca il PIL pro capite ha superato il 75% della media dell'UE27 e, se le recenti tendenze di crescita persistono, soltanto sei dei restanti nove paesi raggiungeranno tale valore entro il 2016 (figura 13.3). Tuttavia, anche supponendo che la crescita economica nei nuovi Stati membri mantenga l'attuale ritmo ben superiore a quello del resto dell'Unione, nella maggior parte delle regioni di tali paesi il PIL pro capite rimarrà inferiore al 75% della media comunitaria, a meno di azioni specificatamente indirizzate alla riduzione delle disparità regionali.

PIL procapite regionale rispetto alla media UE	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Servizi base per il mercato	Servizi finanziari e alle imprese	Servizi pubblici
Valore Aggiunto (% del totale)						
< 50%	6,1	25,2	5,7	26,2	16,6	20,3
50-75%	4,9	19,5	7,5	23,3	20,6	24,4
75-100%	3,4	18,4	7,5	22,2	22,4	26,1
100-115%	2,1	22,3	6,3	21,2	24,6	23,5
> 115%	1,2	20,3	4,9	21,8	30,7	21,1
Tutte	3,0	21,0	6,1	22,5	24,5	22,9
Occupazione (% del totale)						
< 50%	17,1	24,1	5,7	23,6	7,5	22,0
50-75%	10,1	18,8	9,0	24,8	10,3	26,9
75-100%	4,8	16,3	8,7	25,9	12,1	32,2
100-115%	3,7	18,3	7,1	25,9	14,2	30,7
> 115%	2,1	18,2	6,0	26,0	18,7	29,0
Tutte	6,0	18,8	7,1	25,5	13,8	28,7

Figura 13.4: Suddivisione del valore aggiunto e dell'occupazione per macrosettori per gruppo regionale, 2003.
(Fonte: CEC, 2007)

Gli squilibri in termini di prosperità regionale costituiscono dunque una delle principali sfide per il futuro dell'UE. In tale quadro, le sfide proposte dalle regioni dell'Europa centro orientale sono non solo di ampiezza maggiore, ma anche di natura marcatamente differenti rispetto a quelle dei vecchi stati membri. La maggioranza delle regioni dei nuovi paesi presenta tassi di disoccupazione decisamente superiori rispetto alla media UE⁵. Allo stesso modo, la distribuzione delle infrastrutture di trasporto e la conseguente accessibilità delle diverse regioni varia notevolmente fra vecchi e nuovi stati membri che, ad eccezione della Slovenia, presentano densità autostradali inferiori al 50% della media comunitaria⁶. La struttura delle economie regionali dei nuovi stati membri presenta inoltre una prevalenza di attività a basso valore aggiunto, e ciò ha di per sé un effetto deprimente sul livello globale di produttività e, di conseguenza, sul reddito generato nella regione. La concentrazione delle economie delle regioni a basso reddito su attività a basso valore aggiunto, risulta evidente raffrontando la suddivisione settoriale del valore aggiunto e dell'occupazione di queste regioni con quella delle regioni con PIL pro capite più elevato (figura 13.4). Nelle regioni con PIL pro capite inferiore al 50% della media comunitaria, tutte situate nei nuovi Stati membri, il valore aggiunto viene prodotto in misura maggiore da agricoltura e industria e minore dal comparto dei servizi. Tale situazione è causata dalla relativa lentezza con cui avviene la riduzione del

⁵ Ad esempio, nel periodo 2000-2005 il tasso di disoccupazione è aumentato di ulteriori 3 punti percentuali in Polonia e di 2 in Slovacchia, dove la disoccupazione di lunga durata raggiunge tassi del 10% e 12%.

⁶ Nel 2004 in Bulgaria, Romania e Polonia l'indice di densità delle infrastrutture autostradali era addirittura inferiore al 30% della media comunitaria (CEC, 2007).

peso relativo dei comparti a basso valore aggiunto, ed è condizionata dalle risorse disponibili, sia umane che fisiche, nonché da fattori meno tangibili, come la scarsa capacità innovativa, l'inefficacia dei sistemi di governo di queste ultime e così via (CEC, 2007). Infine, numerose regioni estereuropee presentano forti emergenze in termini di inquinamento ambientale, diffusione urbana, spopolamento rurale, carenza infrastrutturale etc., e l'adesione agli accordi di Schengen ha innescato ingenti flussi migratori in direzione est-ovest, spingendo i cittadini dotati di un'educazione elevata a emigrare verso contesti che offrono migliori prospettive.

La situazione presentata dimostra come, in seguito al processo di allargamento, la struttura territoriale dell'Unione sia caratterizzata da squilibri molto superiori a quelli che caratterizzavano l'UE15. L'area contenuta all'interno del pentagono definito dalle metropoli di Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo, che lo SSSE identificava come unica "area geografica di integrazione economica globale degna di nota" (CEC, 1999:20), nella nuova UE produce il 46,5 del PIL e contiene un terzo della popolazione in appena il 14% del territorio dell'Unione⁷. Gli squilibri che caratterizzano il territorio europeo hanno guadagnato un'ulteriore dimensione ovest-est, che va ad affiancarsi e a sostituire parzialmente la profonda divisione nord-sud caratteristica degli anni '80 e '90. Se dunque l'allargamento ad est ha amplificato enormemente l'eterogeneità e la complessità della dimensione territoriale dell'UE, in futuro lo European spatial planning costituirà un ambito di intervento essenziale per sostenere lo sviluppo delle regioni europee e per ridurre le disparità esistenti a livelli più accettabili entro un arco di tempo ragionevole.

13.2 Struttura: un'evoluzione difficile

Fra le sfide dell'allargamento alle quali l'UE ha dovuto rispondere, quella istituzionale appare di indubbia rilevanza. Le regole e le istituzioni alla base dell'UE 15, pur con le profonde modifiche apportate successivamente, traggono infatti origine da trattati firmati nel 1957 quando la Comunità contava appena sei paesi membri e un insieme di competenze limitate, e apparivano insufficienti in relazione ad un ambito europeo di 27 stati⁸. In base agli accordi del Consiglio Europeo di Laeken del 2001, i negoziati propedeutici alla revisione istituzionale sono iniziati il 28 febbraio 2002 con l'apertura della Convenzione Europea incaricata di formulare proposte da sottoporre alla Conferenza Intergovernativa deputata alla prossima revisione dei Trattati⁹. In due anni, i lavori della Convenzione sono sfociati nell'approvazione del Trattato che Istituisce una Costituzione per l'Europa (Roma, 29 ottobre 2004) che, in seguito alla mancata ratifica in Francia e Olanda, è confluito nel cosiddetto Trattato di Riforma firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007. L'obiettivo principale del Trattato è quello di semplificare le procedure di lavoro UE tramite diversi emendamenti al Trattato sull'Unione e al Trattato che stabilisce la Comunità Europea, concludendo così il processo

⁷ Con la nota metafora spaziale del pentagono 20-40-50, Schon (2000) rappresentava efficacemente come sul 20% dell'allora territorio dell'UE venisse prodotto il 50% del PIL dal 40% della popolazione.

⁸ Una delle variabili dalla quale dipende il successo dell'integrazione Europea, è la semplificazione del processo decisionale tramite l'estensione del voto di maggioranza alla quasi totalità delle decisioni comunitarie, già prevista dal Trattato di Nizza che però consentiva la creazione di blocchi di minoranza praticamente dotati di potere di veto, con conseguente rischio di paralisi del processo decisionale in un Unione a 27 membri (Pistacchi, 2004).

⁹ La Convenzione era guidata dall'ex-presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e composta da rappresentanti dei parlamenti e dei governi dei paesi membri e dei paesi candidati all'adesione, del Parlamento europeo e della Commissione e da diversi gruppi di interesse (il CSE, il CdR, etc.).

iniziato dai Trattati di Amsterdam e Nizza. Una volta ratificato, il Trattato di Lisbona estenderà il sistema di voto a maggioranza qualificata¹⁰, a procedura ordinaria del Consiglio. A causa della posizione scettica della Polonia durante i negoziati però, il sistema di voto deciso a Nizza resterà in vigore fino al 2014. Il Trattato garantirà il crescente coinvolgimento del Parlamento nel processo legislativo, tramite l'estensione della procedura di co-decisione a procedura ordinaria. Di seguito vedremo come l'allargamento dell'UE a est, oltre a portare al parziale ripensamento della propria struttura decisionale, abbia avuto importanti ripercussioni istituzionali anche in altri ambiti, da un lato favorendo un processo di progressiva rivisitazione del metodo classico di allargamento (Preston, 1997), e dall'altro interferendo nella questione dell'introduzione della dimensione territoriale fra le competenze comunitarie.

13.2.1 Il superamento del metodo classico di allargamento

I primi quattro processi di allargamento si erano svolti tramite una serie di procedure non sempre coerenti e fortemente influenzate dalle aspettative maturate da UE e paesi candidati durante i negoziati. Le “regole” del *metodo classico di allargamento* sono definite dall'art.237 del Trattato di Roma, poi modificato dall'art. O del Trattato sull'Unione che afferma che:

“ogni nazione può presentare la propria candidatura all'Unione. Tale nazione deve presentare la propria domanda al Consiglio che, ricevuto il parere della Commissione e il consenso del Parlamento a maggioranza assoluta, agisce all'unanimità. Le condizioni di ammissione e l'adattamento dei trattati sui quali si fonda l'Unione sono oggetto di accordo fra paesi membri e candidati. Tale accordo deve essere ratificato dagli stati contraenti secondo le specifiche norme nazionali” (Preston, 1997: 10, traduzione).

Il metodo classico di allargamento è però stato messo fortemente in discussione dalla svolta geopolitica avvenuta con il collasso del blocco sovietico alla fine degli anni '80, che ha alterato profondamente le prospettive di integrazione europea nell'ottica di una ricucitura della profonda frattura che aveva diviso il continente Europeo negli ultimi quarant'anni.

Fino a metà degli anni '80, le relazioni fra UE e blocco socialista erano state decisamente fredde e le nazioni esteeuropee si erano uniformate al mancato riconoscimento della CEE da parte dell'URSS di Brezhnev. Un primo passo verso la riconciliazione è avvenuto nel 1986, quando Gorbachev ha concesso ai paesi del COMECON di negoziare accordi autonomi con la CEE. La dichiarazione congiunta CEE-COMECON del 1988 ha istituito così una base formale per l'approvazione del primo accordo di cooperazione fra CEE e Ungheria, con Polonia, Russia, Cecoslovacchia, Bulgaria e Romania che seguivano di lì a poco.

Intanto, su richiesta del G-24¹¹, il Consiglio Europeo di Strasburgo del dicembre 1989 è intervenuto formalmente nel processo di transizione, garantendo il supporto dell'UE a quelle nazioni che avessero intrapreso “la strada dei cambiamenti democratici” e dichiarando la volontà di “intraprendere forme di cooperazione sempre più strette con tali nazioni” (Preston, 1997; Pallagst, 2006a). E' nato così il programma PHARE, a supporto dei processi di riforma

¹⁰ Secondo tale procedura (art.251 del Trattato di Roma), la maggioranza qualificata è raggiunta con almeno il 55% degli stati membri rappresentanti almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Per bocciare una proposta inoltre, almeno 4 nazioni devono avversarla.

¹¹ Il G-24 è un gruppo Intergovernativo istituito nel 1971 per salvaguardare la situazione finanziaria e monetaria delle nazioni in via di sviluppo (www.g24.org).

negli stati membri, che da Polonia e Ungheria è stato esteso alle altre nazioni. La scala delle trasformazioni richiedeva però una risposta più ampia e, nell'agosto del 1990, la Commissione ha proposto la negoziazione di accordi di associazione di seconda generazione con le nazioni esteeuropee, dando vita agli "Accordi Europei" che avrebbero dovuto fornire un quadro istituzionale per il dialogo politico alla base delle relazioni bilaterali propedeutiche all'adesione all'UE. Gli Accordi Europei sono stati firmati dopo il pronunciamento favorevole all'allargamento dell'UE del Consiglio di Copenhagen del 1993, che ha elaborato inoltre una serie di precondizioni che le nazioni associate avrebbero dovuto rispettare in vista dell'adesione: (1) la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti dell'uomo; (2) la costruzione di un'economia di mercato capace di far fronte alla pressione concorrenziale all'interno dell'UE; (3) l'adesione all'*acquis communautaire*.

Gli Accordi Europei hanno contribuito ad incrementare le relazioni fra UE e paesi esteeuropei, promuovendo una procedura unitaria che ha allo stesso tempo tenuto conto delle peculiarità di ogni nazione all'interno dei contenuti e dei tempi di ogni singolo accordo, portando le dieci nazioni esteeuropee a presentare la propria candidatura di adesione fra il 1994 e il 1996. Al fine di facilitare l'adesione, il Consiglio ha proposto un'ulteriore formalizzazione del processo di allargamento, suggerendo l'istituzione di relazioni strutturali tra paesi candidati e istituzioni europee all'interno di un dialogo multilaterale impostato su temi di interesse comune. Il Consiglio Europeo di Corfu del 1994 ha incaricato la Commissione di concepire una strategia finalizzata a tale scopo e sei mesi più tardi ha approvato a Essen la "strategia di preadesione" promossa dalla Commissione, che doveva garantire la progressiva integrazione dei paesi candidati nelle principali aree di policy-making comunitario, in particolare nel mercato comune. Nel frattempo, le Opinioni della Commissione sulle candidature dei diversi paesi sono state presentate all'interno della proposta di Agenda 2000 della Commissione (CEC, 1997), documento preparativo dell'allargamento che ha portato ad un ulteriore rafforzamento della strategia di preadesione tramite i cosiddetti Partenariati, strumenti finalizzati all'incontro delle priorità delle nazioni candidate con la programmazione degli strumenti di supporto comunitario. Il Consiglio Europeo di Lussemburgo si è pronunciato inoltre a favore dell'organizzazione della Conferenza Europea, forum multilaterale che avrebbe riunito stati membri, paesi candidati e Commissione con l'obiettivo di sollevare problematiche e interessi comuni. Il 30 marzo 1998, un incontro dei Ministri degli esteri degli stati membri e delle nazioni candidate tenutosi a Bruxelles ha lanciato formalmente il "processo di adesione" e, successivamente, il Consiglio Europeo di Berlino ha ratificato la proposta di Agenda 2000 circa il nuovo quadro finanziario, che ha esteso il periodo di programmazione 2000-2006 al programma Phare, e ai neonati ISPA e SAPARD. Infine, il Consiglio Europeo di Copenhagen del 2002 ha chiuso ufficialmente i negoziati, fissando per maggio 2004 e gennaio 2007 le date ufficiali di adesione e modificando il quadro finanziario del periodo di programmazione 2000-2006 come previsto da Agenda 2000.

Nonostante i punti fermi del metodo classico abbiano condizionato anche l'allargamento ad est, l'elevato numero di nazioni coinvolte e l'eterogeneità delle sfide proposte ha costretto l'UE a rapportarsi a tale processo in maniera diversa rispetto al passato, adottando un atteggiamento maggiormente strutturato nel dialogo con i paesi candidati e istituendo strumenti e processi *ad hoc* per poter meglio controllare il processo e intervenire più efficacemente nel merito di questioni specifiche. Se si escludono nazioni ad elevato sviluppo

economico come Norvegia, Svizzera e Islanda, o micro stati come Andorra e Liechtenstein, gli allargamenti che potranno in futuro espandere l'Unione oltre la soglia dei 40 stati membri sembrano destinati ad avvicinare alla realtà comunitaria nazioni dalle caratteristiche estremamente variegata, per le quali saranno necessari negoziati di notevole complessità¹². In tal senso, l'esperienza maturata durante l'allargamento ad est – dall'evoluzione degli Accordi di Associazione in Accordi Europei alla definizione dei Criteri di Copenhagen, dalla nascita della Strategia di Preadesione all'istituzione dei Partenariati di Adesione e della Conferenza Europea – rappresenta un primo passo verso l'istituzionalizzazione di un nuovo modello operativo che, seppur basato sui metodo classico, dovrebbe consentire all'UE di interfacciarsi con i futuri paesi candidati.

13.2.2 La coesione territoriale e la questione della competenza

Si è detto come il processo che ha portato dalla dichiarazione di Laeken alla firma del Trattato di Lisbona produrrà radicali cambiamenti nel funzionamento dell'UE. Per quel che riguarda l'ambito territoriale delle politiche comunitarie la situazione è però decisamente più complessa. Nonostante negli anni sia infatti maturato un processo di "istituzionalizzazione informale" dello European spatial planning, ad oggi l'UE non è ancora in possesso di alcuna competenza legittima in materia (Waterhout, 2008). All'interno di tale processo, l'allargamento ad est ha costituito un'importante "finestra politica" attraverso la quale vecchi e nuovi stati membri si sono confrontati sul destino della dimensione territoriale nella politica di coesione. Se è vero che l'apertura di una finestra di opportunità in un determinato ambito politico può influenzare quelli limitrofi e consentire la nascita di nuove aree politiche (Heritier, 1999), i più ferventi sostenitori dello European spatial planning hanno visto nell'affermarsi del concetto di coesione territoriale, in risposta all'aggravarsi degli squilibri in seno all'UE, un'importante chance di giungere ad una legittimazione delle competenze territoriali comunitarie attraverso l'integrazione dei nuovi stati membri (Pallagst, 2006).

Articolo	Capitolo/ ambito politico	Argomento	Rilevanza e/o difficoltà
2-3, Trattato CE	Principi	Lista degli obiettivi generali dell'UE	Proposto come articolo appropriato per includere il governo del territorio
16 Trattato CE	Principi	Fornire Servizi Economici di Interesse Generale (SGEI) per sostenere la coesione territoriale	SGEI formano un'agenda ristretta per la coesione territoriale
158-159 (ex 130a-130b) Trattato CE	Coesione Economica e Sociale	Promuovere uno sviluppo armonioso attraverso il perseguimento della coesione economica e sociale	Fortemente collegato ai fondi strutturali e allo sviluppo regionale
175 (ex 130s) Trattato CE	Ambiente	Elencare le misure di governo del territorio e pianificazione dell'uso dei suoli fra i mezzi per ottenere obiettivi ambientali	Misure mai applicate perché soggette all'unanimità del consiglio
10, Regolam. FESR 1994	Fondo Europeo di Svil. Regionale	Riserva il 2% del FESR ad azioni nell'ambito del governo del territorio	Base legale per Europa 2000+ e SSSE
Trattato di Lisbona	Definizione e Obiettivi dell'UE	Include la coesione territoriale fra gli obiettivi principali delle politiche UE	La coesione territoriale dota l'UE di competenze territoriali

Figura 13.5: Articoli dei Trattati UE rilevanti in materia di sviluppo territoriale. (Fonte: Waterhout, 2008)

¹² Oltre ai paesi candidati Croazia, Turchia e FYROM, fra i paesi interessati all'adesione spiccano le ex repubbliche Jugoslave – Serbia, Bosnia Herzegovina, Montenegro e Kosovo – l'Albania, ma anche Israele, Ucraina, Bielorussia, Moldova e le Repubbliche Caucasiche di Azerbaijan, Armenia e Georgia.

La questione di una possibile competenza UE in materia di governo del territorio ha monopolizzato il dibattito scientifico sullo European spatial planning per tutti gli anni '90 (Cfr. fra gli altri: Williams, 1996; Husson, 2002; Faludi, 2002; Waterhout, 2008). I principali esperti a favore di una competenza territoriale diretta dell'UE sostenevano come la maggior parte delle politiche comunitarie fossero responsabili di effetti territoriali incontrollati e richiedevano perciò approcci più consapevolmente territoriali che potessero contribuire al migliore coordinamento delle stesse. Se la Commissione europea ha ritenuto necessario legittimare la produzione di visioni spaziali necessarie a coadiuvare la politica regionale comunitaria, alcuni stati membri – prima fra tutti la Germania – si sono opposti ferventemente al trasferimento di parte della propria sovranità territoriale.

Durante la seconda metà degli anni '90, l'assenza di alcuna prospettiva immediata verso specifiche competenze europee di governo del territorio, ha portato ad analisi dettagliate dei trattati esistenti alla ricerca di elementi utili a legittimare una qualche attività territoriale a livello comunitario, senza però giungere a risultati rilevanti (figura 13.5) (Stumm & Noetzel, 1998; Zonneveld & Faludi, 1998). La mancanza di articoli appropriati, lungi dal causare una perdita di entusiasmo nei confronti dello European spatial planning, ha spostato l'attenzione verso nuove modalità di azione informale e possibili metodi di istituzionalizzazione informali di una dimensione territoriale all'interno delle politiche comunitarie (Waterhout, 2008).

Se la carenza di articoli rilevanti per lo European spatial planning, nonostante il consenso informale, è parzialmente imputabile alla mancanza di pressioni in tale direzione immediatamente prima di una Conferenza Intergovernativa (Waterhout, 2008), l'inclusione del concetto di coesione territoriale nell'articolo 3 (ma anche art. 4 e art. 158) del Trattato Costituzionale fra gli obiettivi fondamentali dell'UE, deriva proprio da un forte processo di *lobbying* all'interno del quale l'allargamento ad est ha giocato un ruolo decisivo. Appena prima dell'apertura della Convenzione Europea, infatti, il Consiglio Europeo di Laeken aveva dichiarato l'irreversibilità del processo di allargamento, spostando l'attenzione sui rischi legati alla crescente globalizzazione e alla politiche di liberalizzazione in relazione allo sviluppo delle regioni più svantaggiate, di fatto introducendo la tematica dell'allargamento sul tavolo della Convenzione. Il timore che l'adesione di un gran numero di territori dalle caratteristiche territoriali decisamente problematiche avrebbe potuto ulteriormente inasprire le disparità interne e portare ad una disintegrazione dello spazio europeo, ha contribuito non poco a favorire l'affermarsi del concetto di coesione territoriale¹³. Inoltre, seguendo una proposta maturata a Nizza un anno prima, il Consiglio aveva deliberato a favore della inclusione dei paesi candidati nei lavori della Convenzione che di lì a tre mesi si sarebbe riunita per la prima volta. Ai paesi est-europei è stata così garantita la partecipazione al processo che avrebbe condotto al testo del futuro trattato secondo le stesse condizioni degli altri stati membri, eccezion fatta per il diritto di veto su accordi raggiunti all'unanimità da questi ultimi. La fine dei lavori della Convenzione e la presentazione della bozza del Trattato costituzionale nel luglio del 2003 ha seguito di poco la firma del Trattato di allargamento, che ha formalmente

¹³ Una costante azione di *lobbying* in tal senso è stata promossa da Michel Barnier in qualità di Commissario Europeo e di Membro del Praesidium della Convenzione, e fortemente supportata dalla Commissione e da altri organismi quali la Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM) e il CdR (Faludi, 2004; Waterhout, 2008). Già nel 1996, quale Ministro francese per gli affari europei, Barnier aveva caldeggiato alla Conferenza Intergovernativa del Trattato di Amsterdam l'introduzione della coesione territoriale nell'articolo 16 (Waterhout, 2008).

consentito la partecipazione dei futuri stati membri ai lavori del Consiglio e di altre strutture (COREPER, Consigli settoriali, etc.), in qualità di osservatori fino all'adesione ufficiale, garantendo loro la partecipazione alle conferenze intergovernative (la prima svolta a Roma nell'ottobre 2003), che hanno portato alla firma del testo definitivo del Trattato costituzionale.

L'inclusione delle nazioni esteuropee all'interno dell'arena di definizione del Trattato costituzionale dal primo all'ultimo appuntamento ha dunque fornito un'importante momento all'inclusione della coesione territoriale nella bozza del documento. Dopo le mancate ratifiche in Francia e Olanda ed il successivo passo falso del Trattato di Lisbona in Irlanda nel giugno di quest'anno, il futuro istituzionale dello European spatial planning è di nuovo in bilico. Cosa ne sarà della coesione territoriale se e quando verrà ratificato il Trattato è ancora argomento incerto, e dipenderà principalmente dalle aspettative riposte dai vari attori in tale concetto. Quel che è certo è che l'introduzione della coesione territoriale all'interno dell'articolo 3 del Trattato di Riforma ha favorito l'apertura di un'arena di dibattito circa la dimensione territoriale della futura politica di coesione nell'Europa allargata, processo lanciato di recente con la pubblicazione del *Libro verde sulla coesione territoriale* (CEC, 2008).

13.3 Discorso: priorità territoriali nell'Europa allargata

Comprendere lo sviluppo della dimensione discorsiva su cui si fonda lo European spatial planning non è compito semplice (Waterhout, 2008). Tale situazione è dovuta in parte all'eterogeneità di tale ambito, oltre che ai complessi processi cognitivi e politici che concorrono alla definizione degli obiettivi che ne sono alla base. La storia dell'UE è costellata da numerosi sforzi messi in atto dalla Commissione e dagli Stati membri, al fine di catalizzare il dibattito sulla dimensione territoriale delle politiche comunitarie in documenti di diverso genere, che costituiscono le pietre miliari dell'evoluzione dello European spatial planning. Di seguito si analizzerà come il processo di allargamento abbia progressivamente contribuito ad introdurre una dimensione esteuropea all'interno del discorso comunitario, da Europa 2000+ alla Territorial Agenda, passando per lo SSSE. Si tenterà di esplorare più nel dettaglio come tale discorso sia evoluto in maniera complessa e disaggregata tramite l'apposizione di *storylines* sovente in conflitto, prime fra tutte quelle riferite agli obiettivi di coesione e competitività (Waterhout, 2008). Infine, si accennerà all'importante ruolo della comunità epistemica che ruota intorno allo European spatial planning e di come l'allargamento ad est di tale comunità possa influenzare i futuri processi di formazione discorsiva (Pallagst, 2006).

13.3.1 Da Europa 2000 all'Agenda Territoriale dell'UE

I cambiamenti avvenuti in Europa centro orientale al termine degli anni '80 hanno contribuito a intavolare una serie di nuove emergenze e priorità per l'UE, andando a definire la futura linea politica di integrazione europea che avrebbero portato, nel giro di poco più di 15 anni, all'adesione della maggior parte dei paesi del Patto di Varsavia. L'obiettivo di ristrutturare l'economia di regioni sviluppatosi all'interno del COMECON ha costretto ad un confronto fra la realtà politica dell'UE e l'eredità del modello di sviluppo sovietico, soprattutto in relazione alla volontà dei governi delle nazioni esteuropee di aderire all'Unione nel più breve tempo possibile. Tale fattore ha modificato progressivamente gli obiettivi politici dell'UE, introducendo l'allargamento ad est nell'agenda comunitaria.

Quando la presidenza francese ha convocato a Nantes nel 1989 il primo incontro informale dei ministri responsabili per il governo del territorio, questi hanno invitato la Commissione a preparare un documento che avrebbe dovuto delineare le future linee guida dell'approccio UE nel contesto della politica territoriale comunitaria. Sono nati così i rapporti *Europa 2000 - Outlook for the Development of the Community's Territory* (CEC, 1991), e *Europa 2000+ - Cooperation for the Development of the European Territory* (CEC, 1994), contributi che discutevano le possibili conseguenze che il cambiamento geopolitico avrebbe prodotto sulla realtà territoriale dell'UE (Bachtler, 1992), con *Europa 2000+* che sosteneva chiaramente come le riforme in atto in Europa centro orientale avrebbero costituito uno dei fattori principali di influenza per la politica territoriale comunitaria (CEC, 1994). A partire da tali raccomandazioni, la Commissione ha redatto due ulteriori analisi specificatamente riferiti all'Europa centro orientale. Il primo studio si è concentrato su *Situazione socio-economica e sviluppo delle regioni dell'Europa centro orientale* (Bachtler, 1992) e ha rappresentato la prima overview delle condizioni di sviluppo delle regioni esteeuropee. Il secondo documento, *Scenario sullo sviluppo spaziale delle nazioni dell'Europa centro orientale* (CEC, 1996a), ha analizzato, invece, il potenziale impatto delle nazioni centro orientali sul territorio UE, investigando il futuro sviluppo tramite una serie di scenari alternativi.

A partire dal 1993 il processo SSSE ha catalizzato progressivamente il dibattito attorno allo European spatial planning. Nonostante la prima bozza del documento non presentasse alcuna riflessione sull'Europa centro orientale, diversi autori hanno documentato come l'importanza di considerare lo sviluppo di tale area abbia contaminato l'intero dibattito alla base del documento (Pallagst, 2006). Le nuove sfide territoriali che si stavano progressivamente delineando con l'apertura dei negoziati di adesione, convincevano il CSD ad includere all'interno della versione ufficiale un capitolo specificatamente dedicato all'allargamento dell'Unione Europea. Tale sezione sottolineava la necessità di integrare al più presto le nazioni dell'Europa centro orientale all'interno dello European spatial planning, suggerendo inoltre l'applicazione delle opzioni politiche contenute all'interno dello SSSE nelle nazioni candidate tramite i programmi di preadesione e le iniziative di cooperazione.

In generale, all'interno del processo SSSE gli esperti dell'Europa centro orientale sono stati coinvolti in maniera marginale e soltanto durante la fase finale, quando un seminario organizzato all'interno di un quadro di nove incontri transazionali organizzati nel 1998 per discutere la versione finale del documento ha portato finalmente al tavolo SSSE rappresentanti dei paesi candidati, contribuendo al consolidamento del capitolo appena descritto (Faludi & Waterhout, 2002). Nonostante lo scarso coinvolgimento, però, le nazioni esteeuropee non hanno presentato lamentele formali rispetto alle modalità e ai tempi di inclusione nel processo, giudicando la maggior parte delle tematiche trattate dal documento di estremo interesse e trasponendo in breve tempo diverse opzioni politiche all'interno dei documenti nazionali e regionali¹⁴. I tre obiettivi principali del documento, rispettivamente coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile del territorio e sviluppo e competitività dello spazio europeo, costituiscono, infatti, elementi di primaria importanza per il processo di integrazione fra Europa occidentale e orientale (Pallagst, 2006). Anche la nozione di policentrismo, che dello SSSE costituisce l'asse portante (Waterhout, 2008), rappresenta un concetto paneuropeo,

¹⁴ Come già accennato nel paragrafo precedente, esempi di tale applicazione sono riscontrabili nel KURDS slovacco, nel CNST della Polonia e nel PNT Ungherese.

offrendo alle regioni periferiche l'opportunità di guadagnare la medesima importanza del nucleo dell'UE almeno in termini concettuali, e favorendo dunque la futura integrazione dello spazio comunitario. Infine, il capitolo dello SSSE riguardante l'allargamento sottolineava come il processo di trasformazione in atto in Europa centro orientale rappresentasse una sfida unica sia per le nazioni direttamente coinvolte sia per l'UE nel suo insieme, dichiarando espressamente la necessità di operare una sostanziale revisione del documento ad allargamento avvenuto. In tale ottica, ogni estensione di obiettivi e concetti di sviluppo territoriale all'area esteuropea avrebbe dovuto essere preceduta da una valutazione critica dell'effettiva pertinenza e applicabilità degli stessi¹⁵ (CEC, 1999: 47).

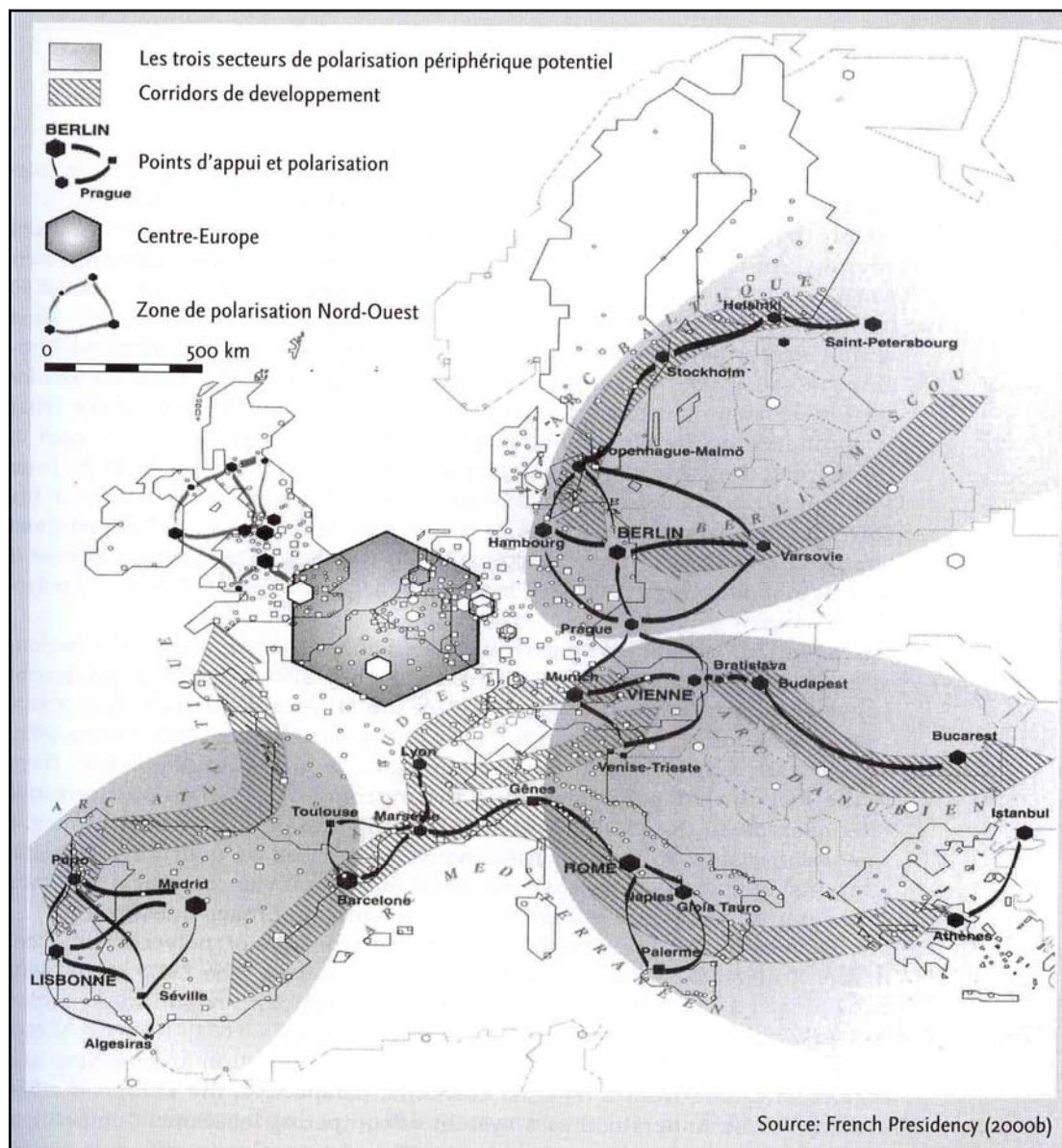


Figura 13.6: Zone globali di integrazione economica nell'UE allargata. (Fonte: French Presidency, 2000)

¹⁵ A tale scopo, lo SSSE intendeva promuovere un processo di elaborazione intellettuale che coinvolgesse, a livello comunitario, esperti appartenenti alla parte occidentale e orientale del continente, e suggeriva che tale cooperazione avrebbe dovuto realizzarsi tramite l'Iniziativa Comunitaria Interreg (e più nello specifico Interreg IIC e il suo seguito Interreg IIIB) e tramite il futuro programma ESPON.

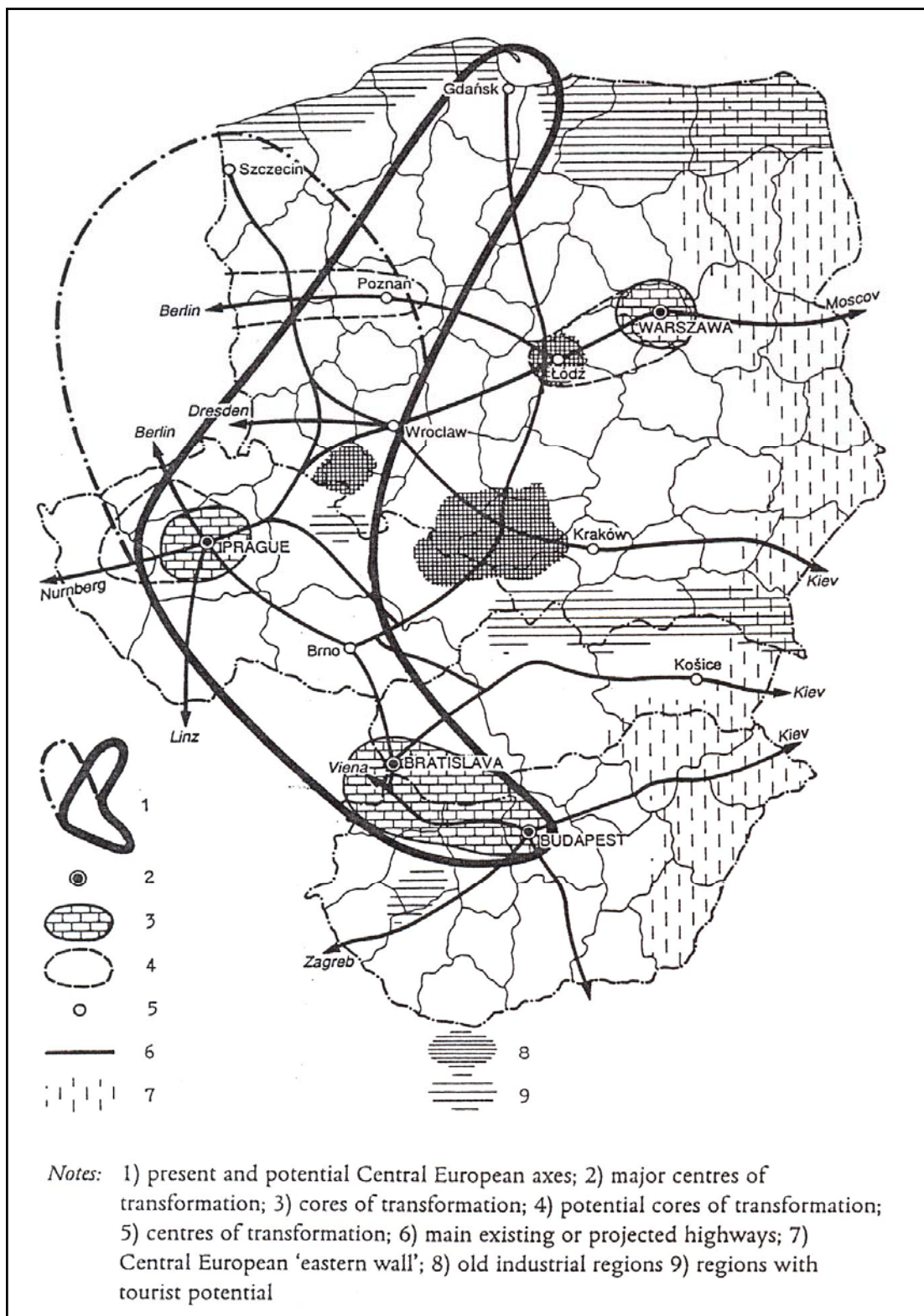


Figura 13.7: Il boomerang esteuropeo. (Fonte: Gorzelak, 1996)

Contemporaneamente, con la caduta della cortina di ferro, l'ingresso delle regioni est-europee nel sistema economico occidentale ha fornito ulteriori impulsi alla produzione di rappresentazioni territoriali della futura Europa allargata. Lo scenario dei corridoi giapponesi

(Kunzman, 1992) è evoluto nel *polipo rosso* di Van der Meer (1998), schema presentato in *Uno Scenario per la Coesione Spaziale Europea*, preparato per conto della Commissione e basato su coesione socioeconomica, maggiore competitività dell'UE, rapido sviluppo delle economie estereuropee, estensione delle Reti TEN, promozione della cooperazione regionale e fra centri urbani. All'inizio degli anni 2000, la pubblicazione dello SSSE ha inoltre portato all'applicazione del concetto di sviluppo policentrico in diversi studi finalizzati all'individuazione di potenziali zone globali di integrazione economica sul territorio dell'UE (Presidenza Francese, 2000; Mehlbye, 2000 – Figura 13.6), contribuendo a promuovere l'ulteriore integrazione delle due parti del continente (Pallagst, 2006; Waterhout, 2008).

Anche diversi esperti appartenenti all'Europa centro orientale si sono cimentati nel tentativo di posizionare spazialmente tale area all'interno del nuovo scenario comunitario. Nel 1992, Dostal e Hampl (1992) hanno descritto le conseguenze della formazione dei futuri assi economici Copenhagen-Berlino-Lipsia e Dresda-Praga-Venna-Budapest, mentre altri autori hanno preferito analizzare la possibile crescita economica dei corridoi di trasporto Vienna-Budapest-Szeged e Berlino-Poznan-Varsavia (Seibert, 1991). Fra tali contributi, l'esempio più interessante è costituito dal *boomerang centro-europeo* comprendente Danzica, Poznan, Wroclaw, Praga, Brno, Bratislava/Vienna e Budapest (Gorzela, 1996: 127-129). (Figura 13.7). Tramite il boomerang, Gorzela sottolineava come la regione di Praga e il triangolo Vienna-Bratislava-Budapest presentassero i requisiti per diventare a tutti gli effetti zone europee di integrazione economica, e come la parte Slovacca e Ungherese di tale triangolo avesse iniziato ad attrarre importanti flussi di capitali già a partire dai primi anni '90¹⁶.

La prospettiva di allargamento dell'UE ha influenzato anche i lavori del Consiglio d'Europa, che alla fine degli anni '90, ha promosso, tramite il CEMAT, lo sviluppo dei *Principi guida per uno sviluppo spaziale sostenibile del continente europeo*¹⁷ (CEMAT, 1999). La Commissione aveva intanto cessato di supportare i consigli informali interministeriali che avevano portato allo SSSE, nel tentativo di capitalizzare i risultati ottenuti tramite il riconoscimento istituzionale della dimensione territoriale del principio comunitario di coesione (Waterhout, 2008). Come conseguenza, il CSD è stato abolito nel 2001, e di lì a poco rimpiazzato con il gruppo di lavoro sullo Sviluppo Spaziale e Urbano (SUD), un sottocomitato del Comitato per lo Sviluppo e la Conversione delle Regioni (CDCR) guidato dalla Commissione, di fatto privando gli stati membri di ogni piattaforma di aggregazione per discutere tematiche legate al governo del territorio.

In seguito a tali avvenimenti, un ulteriore processo di cooperazione interministeriale ha preso vita sotto la presidenza danese: nel 2002 si è incontrato infatti per la prima volta il "Gruppo della Sirenetta" per discutere la possibilità di includere la coesione territoriale fra gli obiettivi comunitari. Tale confronto si è poi aperto al SUD in una serie di incontri per riflettere sulla dimensione territoriale dell'UE e, proprio da un meeting del SUD, è nato un documento intitolato *Managing the Territorial Dimension of EU Policy after the Enlargement* (SUD, 2003), che formalizzava le principali sfide territoriali dell'allargamento ad est. Tale

¹⁶ La rappresentazione promossa dal boomerang rappresenta il tentativo più riuscito di visualizzazione dello spazio estereuropeo all'interno del nuovo scenario UE. Nonostante ciò, tale studio non è riuscito a guadagnare abbastanza notorietà da influenzare lo sviluppo della politica territoriale comunitaria (Pallagst, 2006).

¹⁷ Tale documento derivava dalla sempre più evidente necessità di produrre una visione unitaria dello sviluppo territoriale in Europa (Pallagst, 2006), ma non raggiunse mai la stessa popolarità dello SSSE, a causa della carenza di analisi dettagliate e della minore legittimità (Jensen & Richardson, 2001: 707).

documento è stato recepito dall'ennesimo incontro informale tenutosi a Rotterdam nel 2004 tra i ministri responsabili per la coesione territoriale per definire l'agenda politica del Consiglio fino al 2007. All'incontro hanno partecipato, per la prima volta in veste ufficiale, anche i ministri dei nuovi stati membri, e la discussione si è imperniata principalmente sul concetto di coesione territoriale, considerato ormai l'elemento cardine della futura politica territoriale comunitaria in vista dell'integrazione delle regioni dei nuovi stati membri nello scenario UE. Il consiglio si è accordato sulla necessità di redigere un documento di sintesi basato sui risultati del programma ESPON e ha gettato le basi per la futura pubblicazione della Territorial Agenda (MUDTCEU, 2007), che sarebbe stata presentata nella versione ufficiale nel maggio del 2007.

L'analisi dei documenti presi in esame sembra suggerire come, già a partire dagli anni '90, in seno all'UE, vi sia stata una progressiva presa di coscienza dell'impatto che la caduta del blocco sovietico e l'allargamento alle nazioni dell'Europa centro orientale avrebbero avuto sulla dimensione territoriale dello sviluppo comunitario. Il possibile impatto dell'allargamento è stato oggetto di numerosi contributi analitici promossi dalla Commissione Europea e da altri attori rilevanti – ad esempio il CoE – che si sono occupati di raccogliere informazioni sulla realtà dei paesi candidati e di individuare le future sfide che avrebbero caratterizzato la dimensione territoriale dell'UE dopo l'allargamento. Se l'allargamento ad est ha generato la produzione di diversi documenti analitici, il discorso alla base dello European spatial planning ha però raramente portato all'elaborazione di idee, concetti e opzioni politiche, direttamente riferibili alle sfide proprie delle regioni dell'Europa centro orientale. Il processo SSSE, che ha rappresentato il cuore dello European spatial planning per oltre un decennio, ha più volte esitato a coinvolgere i paesi candidati, di fatto impedendo la creazione di una piattaforma di reale dialogo fra esperti estereuropei e occidentali sulle tematiche territoriali peculiari relative a tale area in seno allo European spatial planning.

Neanche la necessità di una sostanziale revisione dello SSSE in seguito all'allargamento, operazione richiesta dal documento stesso, ha portato ad alcun esito formale fino alla pubblicazione della Territorial Agenda. Occorre sottolineare però come quest'ultima non rimpiazzasse in alcun modo lo SSSE con un documento riguardante la nuova UE 27, ma si ponga in maniera complementare a quest'ultimo in seno allo European spatial planning. Infine, pur derivando dall'azione congiunta di vecchi e nuovi stati membri, la Territorial Agenda non pare contenere innovazioni significative in relazione ad un reale recepimento delle peculiarità dei nuovi stati membri in seno agli obiettivi dello European spatial planning. Nonostante il documento richiami formalmente sia i contenuti del documento *Managing the Territorial Dimension of EU Policy after the Enlargement* (MUDTCEU, 2007:3) sia i *Principi guida per uno sviluppo spaziale sostenibile del continente europeo* definiti dal CEMAT nel 1999 (MUDTCEU, 2007:4), gli obiettivi proposti non paiono differire sostanzialmente da quelli dello SSSE, fatta eccezione per una maggior enfasi su competitività e innovazione.

Di seguito ci soffermeremo più nel dettaglio sul rapporto e sulle tensioni che intercorrono fra le due principali *storyline* (Waterhout, 2008: 100) che caratterizzano lo European spatial planning, e sul ruolo giocato dalla comunità epistemica nel processo di formazione della dimensione discorsiva di quest'ultimo.

13.3.2 Coesione territoriale e competitività fra coesistenza retorica e tensioni reali

Nonostante l'esistenza di un vasto supporto verso un approccio alle politiche comunitarie che tenga maggiormente in conto la dimensione territoriale, che cosa tale approccio debba comportare in termini di priorità da perseguire è meno chiaro. Waterhout (2008, elaborando su Hajer, 1995) suggerisce come la dimensione discorsiva dello European spatial planning evolva grazie all'apposizione successiva di differenti storylines supportate da specifiche "coalizioni discorsive", e come l'evoluzione e la sovrapposizione di quattro di esse sia alla base del dibattito attuale in seno allo European spatial planning: (1) Europa bilanciata; (2) Europa competitiva; (3) Politica territoriale coerente e (4) "green & clean Europe". Tutte e quattro le storylines, già in qualche modo introdotte dallo SSSE, costituiscono il fulcro della dimensione discorsiva della Territorial Agenda (MUDTCEU, 2007). Se la terza e la quarta sottointendono rispettivamente la diffusione di pratiche di buona governance e una maggiore attenzione per l'ambiente, godendo di un forte consenso trasversale, le altre due, costituiscono uno dei temi principali del dibattito sullo sviluppo territoriale comunitario e cioè, l'effettiva possibilità di conciliare gli obiettivi di sviluppo equilibrato e di competitività.

La visione di Europa equilibrata sorge sul concetto di coesione territoriale e riceve il forte supporto dalla maggior parte degli stati membri, in particolare da quelli che hanno ricevuto e ricevono ingenti finanziamenti all'interno della politica di coesione, oltre che dalla Commissione, dal Parlamento Europeo e dal Comitato delle Regioni, tradizionalmente ispirati dall'*aménagement du territoire* francese (Faludi, 2005; Waterhout, 2008). Tale visione, che trae fondamento dai timori connessi agli effetti della crescente globalizzazione sull'economia delle regioni più deboli, in seguito alla prospettiva di adesione di regioni dallo sviluppo economico decisamente inferiore alla media UE e al conseguente rischio di disintegrazione dello spazio comunitario ha guadagnato ulteriore momento, portando all'introduzione della dimensione territoriale del concetto di coesione all'interno dei numerosi documenti ufficiali della Commissione (ad es: CEC, 2001; 2004; 2007) e al recepimento della stessa nel Trattato Costituzionale. All'opposto, un discreto numero di nazioni pare supportare un approccio all'integrazione europea maggiormente incentrato sulla competitività, guardando al processo di globalizzazione in corso come opportunità da cogliere per rafforzare la posizione dell'UE all'interno dell'economia mondiale, attraverso l'allargamento del mercato e la predisposizione di ulteriori investimenti nelle regioni più forti. Tale posizione è sostenuta dalle nazioni più forti e dotate di economie più aperte e liberiste e ha il suo principale fondamento nella Strategia di Lisbona approvata nel 2000 e rinnovata nel 2005 (EC, 2000; CEC, 2005).

Le diverse posizioni esistenti fra i vari stati membri si riflette nell'approccio dell'UE alla dimensione territoriale delle politiche e nella formale equipollenza delle due storilynes all'interno del discorso promosso dai principali documenti comunitari in materia. Già all'interno del processo informale che ha portato alla pubblicazione dello SSSE, infatti, il carattere informale dello European spatial planning e la conseguente subordinazione di ogni decisione al consenso di tutti gli stati membri ha impedito il prevalere di uno dei due concetti, portando all'inclusione di entrambe le posizioni all'interno del documento definitivo. Allo stesso modo, tale situazione si è ripetuta nel processo di formazione della Territorial Agenda, la cui versione finale presenta coesione e competitività quali obiettivi complementari, lasciando libera interpretazione all'insieme di relazioni effettivamente in corso fra gli stessi, in modo tale da rendere il documento gradito a tutti gli stati membri (Waterhout, 2008).

Ma se l'UE mira formalmente al contemporaneo raggiungimento della coesione del proprio territorio e della crescita economica, diversi studi dimostrano come tra i due obiettivi esistano una serie di tensioni irrisolte (Lawton-smith, 2003) e come ogni trasposizione operativa degli stessi generi conflitti e contraddizioni. Gli interventi localizzati in aree svantaggiate sono normalmente meno efficaci rispetto a quelli che interessano le regioni economicamente più forti. (Kramar, 2005). Inoltre, mentre il gap economico fra i vari stati membri sembra essere diminuito negli ultimi anni, si è detto come le disparità a livello regionale siano cresciute in maniera drammatica, soprattutto all'interno dei nuovi stati membri (Kramar, 2005, CEC, 2007), e Ezcurra e al. (2007) dimostrano come le politiche comunitarie promosse a supporto della convergenza degli stati membri interessino principalmente un piccolo numero di regioni economicamente dinamiche, contribuendo ad alimentare processi di polarizzazione spaziale all'interno dei vari contesti nazionali.

Se dunque il perseguimento di uno sviluppo bilanciato rimane un punto fermo dell'agenda politica dell'UE, il progressivo concretizzarsi della prospettiva di accogliere un gran numero di regioni economicamente svantaggiate sembra avere avuto l'effetto di rafforzare l'enfasi sulle tematiche di competitività e innovazione promosse dalla strategia di Lisbona, di fatto lasciando immutate le tensioni che caratterizzano il binomio coesione/competitività a livello comunitario. Un passo avanti in tal senso potrà venire nel prossimo futuro dalla ratifica del Trattato di Lisbona, che verosimilmente contribuirà ad alimentare il dibattito sulle potenziali declinazioni operative del concetto di coesione territoriale. A tal proposito, la Commissione ha già provveduto alla redazione di un *Libro verde sulla coesione territoriale* (CEC, 2008), documento reso pubblico il 6 ottobre 2008, il cui scopo sembra essere quello di rilanciare il dibattito sulla futura politica di coesione.

13.3.3 L'allargamento della comunità epistemica

Si è dunque detto come il discorso alla base dello European spatial planning si sviluppi all'interno di un complesso processo di confronto: attori che supportano *storylines* basate su obiettivi e priorità differenti, che si "cristallizzano" all'interno di specifici documenti prodotti a livello comunitario. La formazione della dimensione discorsiva dello European spatial planning non dipende, però, soltanto da attori formali e da documenti ufficiali, ma è in gran parte legata alla diffusione di concetti e idee condivise all'interno di reti formali e informali.

Nella letteratura sullo European spatial planning, l'insieme dei soggetti che compongono tali reti è stato sovente definito "European planning epistemic community" (Faludi & Van der Valk, 1994; Waterhout, 2008). Tale comunità, assimilabile a ciò che Hajer (2000) definisce "coalizione discorsiva", è costituita da insiemi di attori di diversa natura – policy-makers, professionisti ed esperti di vario genere – che condividono i principi alla base di un medesimo discorso, in questo caso che occorrerebbe prestare maggiore attenzione alla dimensione territoriale delle politiche comunitarie, senza per forza di cose concordare sulle modalità operative che da tale discorso possono derivare. All'interno di essa, attori diversi interagiscono in maniera discontinua proiettando le proprie aspettative circa il futuro della dimensione territoriale della politica comunitaria all'interno della comunità epistemica che, grazie alla riconosciuta expertise a supporto dei processi decisionali nell'ambito delle politiche territoriali, è responsabile per la produzione di conoscenza alla base di

quell'evidence-based planning che caratterizza l'azione comunitaria in maniera sempre maggiore (Waterhout, 2008:193-4).

Se fino a metà degli anni '90 tale processo ha coinvolto esclusivamente esperti appartenenti all'Europa occidentale, il processo di allargamento ha progressivamente aperto la comunità epistemica ad attori formatisi all'interno di una tradizione di pianificazione completamente diversa (Pallagst, 2001, 2006). Come afferma Wyporek (2001), al fine di eliminare la divisione politica, culturale ed economica che ha caratterizzato il continente europeo per oltre 40 anni, è necessario adottare una prospettiva comune derivata dalla sistematica condivisione di conoscenza e informazioni fra esperti appartenenti a tutte le regioni della nuova Europa. In tal senso, l'allargamento ha costituito, grazie all'entrata in scena di attori portatori di tradizioni, necessità e prospettive diverse, una potenziale fonte di innovazione per lo European spatial planning. Come afferma Pallagst (2006) però, tale innovazione è legata alle modalità che sottendono e sottenderanno il processo di allargamento della comunità epistemica, in particolare al futuro grado di integrazione della nuova dimensione est-europea all'interno di una comunità che ha le sue radici nella parte (nord)occidentale del continente (Faludi, 2000).

A tal proposito, è interessante sottolineare come gli studi analitici redatti a livello comunitario in relazione al processo di allargamento siano stati prodotti da esperti occidentali direttamente incaricati dalla Commissione, e di come la comunità epistemica riferibile allo European spatial planning sia stata composta esclusivamente da esperti provenienti dai vecchi stati membri almeno fino al lancio dell'iniziativa Interreg II C nel 1996¹⁸. Da allora, gli attori appartenenti ai paesi candidati hanno iniziato ad intensificare la propria azione in seno alla *European planning community*. Il Tampere ESDP Action Programme ha fornito ulteriore momento a tale processo, rilanciando la cooperazione transnazionale all'interno di INTERREG IIIB e promuovendo l'istituzione dello European Spatial Planning Observation Network (ESPON). Attivo dal 2002 al fine di promuovere un approccio "europeo" alla ricerca territoriale in supporto allo sviluppo delle politiche comunitarie, fra le ragioni alla base del programma ESPON un ruolo sicuramente importante è stato giocato dalla futura prospettiva di allargamento dell'UE. Finalizzato all'istituzione di una rete di scienziati e pianificatori appartenenti ai diversi stati membri, il programma avrebbe dovuto fornire il materiale analitico propedeutico alla auspicata revisione dello SSSE, e per tale ragione già dal 2003 includeva i paesi candidati in qualità di osservatori.

Pallagst (2006) ha proposto due possibili scenari circa l'impatto dell'allargamento della comunità epistemica sullo European spatial planning. Il primo scenario, denominato *retention*, prevedeva il mantenimento della divisione di due blocchi separati, e dunque lo sviluppo di prospettive, strumenti e visioni del territorio europeo diversi per le due porzioni dell'UE, mentre il secondo scenario, *merger*, considerava, invece, la completa integrazione di esperti appartenenti all'Europa orientale e occidentale. L'analisi svolta dimostra come la prima prospettiva abbia dominato il processo di allargamento a partire dai primi anni '90 fino alla sua conclusione, con la produzione di studi specificatamente rivolti ad analizzare la realtà territoriale dei paesi candidati e la definizione di strumenti di finanziamento cuciti *ad hoc*

¹⁸ La dimensione sovranazionale della pianificazione è stata infatti sempre organizzata attorno ad esperti organizzati attorno a due blocchi distinti, come ad esempio il processo che ha dato vita allo SSSE o la rete degli istituti nazionali di ricerca per quel che riguarda i paesi candidati.

sulle specifiche esigenze degli stessi e fondamentalmente differenti da quelli della programmazione ordinaria. A partire dal 2004, l'effettiva adesione dei paesi candidati in seno all'UE ha portato questi ultimi sullo stesso piano degli altri stati membri, includendoli a tutti gli effetti all'interno della programmazione comunitaria ordinaria.

Nonostante tale fenomeno suggerisca un grado di integrazione superiore degli esperti estereuropei all'interno della comunità epistemica e dunque un passaggio alla prospettiva *merger* descritta da Pallagst, diversi elementi dimostrano come in realtà non si possa ancora parlare di una completa integrazione. Se infatti le attuali politiche promosse dall'UE si occupano del territorio comunitario in maniera unitaria, queste ultime si basano ancora su concetti maturati quando l'UE contava ancora 15 stati membri e, nonostante progressivamente modificati in relazione al processo di allargamento, tengono in scarsa considerazione ogni prospettiva endogena ai paesi candidati. Le peculiarità e le sfide territoriali delle regioni dell'Europa centro orientale non sembrano così aver ancora trovato il proprio posto all'interno dello European spatial planning, impedendo per ora l'estensione del concetto di "Europe of bits and pieces" (Curtin, 1993) alla parte orientale del continente.

13.4 Vecchi e nuovi strumenti operativi

A dispetto della mancata istituzionalizzazione formale dello European spatial planning, gli ultimi 20 anni sono stati caratterizzati dallo sviluppo di un crescente numero di politiche e interventi comunitari di natura territoriale. Le nuove sfide implicite nell'allargamento dell'UE ad est hanno portato ad una progressiva rivisitazione di tale "braccio operativo", influenzando in maniera decisiva gli strumenti tramite i quali l'Unione interviene attivamente sul territorio degli stati membri. Le caratteristiche uniche dell'allargamento ad est, a partire dal coinvolgimento di un numero di nazioni così elevato dalle condizioni socio-economiche sfavorevoli, se paragonate a quelle degli stati membri, hanno indotto l'UE a prevedere una serie di strumenti finalizzati al supporto dei paesi candidati e alla promozione di interventi mirati sui loro territori. Inoltre, anche gli strumenti tradizionali della politica strutturale comunitaria – come i Fondi strutturali, il fondo di coesione e le iniziative comunitarie – hanno subito un progressivo riaggiustamento; da un lato, per poter coinvolgere in maniera efficace le nazioni estereuropee non appena queste si fossero affacciate allo scenario comunitario in qualità di stati membri; dall'altro, al fine di garantire il necessario supporto alle regioni svantaggiate dell'UE15 anche dopo l'allargamento. Di seguito ci occuperemo di analizzare l'evoluzione della dimensione strumentale dello European spatial planning in seguito all'allargamento, prendendo in esame i diversi strumenti comunitari, a partire dai programmi di preadesione, passando per i Fondi Strutturali, fino alla cooperazione territoriale e alla politica dei trasporti.

13.4.1 L'evoluzione dei Programmi di preadesione

Ancora prima di confezionare la cornice istituzionale ed elaborare le condizioni che avrebbero caratterizzato il processo di allargamento, nel 1989 l'UE ha lanciato il programma Phare (Pologne-Hongrie: action pour la reconversion économique), finalizzato a fornire il necessario supporto al processo di ristrutturazione economica e istituzionale che andava prendendo il via nei paesi dell'est mediante finanziamenti e prestiti a fondo perduto. L'ambito di intervento del programma Phare è stato ampliato durante il Consiglio di Copenhagen del

1993 fino a poter comprendere interventi di natura infrastrutturale. Infine, durante il Consiglio di Lussemburgo nel 1997, il programma è stato indirizzato verso l'evoluzione istituzionale, che sarebbe rimasto il suo compito principale fino al termine del periodo di preadesione.

Phare ha sicuramente costituito il più importante strumento di finanziamento finalizzato a ridurre le disparità territoriali nei paesi dell'est Europa durante il periodo di preadesione. Concentrato sul supporto al processo di trasformazione economica e sul rafforzamento delle strutture democratiche all'interno dei paesi candidati (CEC, 1996b), il programma ha riguardato un elevato numero di ambiti di intervento: il supporto alla ristrutturazione e alla privatizzazione degli apparati industriali statali; la trasformazione del settore agricolo, le riforme amministrative; il supporto all'occupazione e alla sicurezza sociale; l'educazione; gli interventi infrastrutturali, gli interventi di natura ambientale e di sicurezza nucleare. Inizialmente coinvolte su base annuale, dal 1997, le singole nazioni sono state chiamate a concordare con l'UE gli ambiti di intervento da finanziare con fondi Phare, grazie alla redazione di Programmi Operativi Nazionali triennali che hanno contribuito ad adattare l'azione del programma alle specifiche condizioni di ogni nazione¹⁹. E' interessante sottolineare come due importanti programmi siano stati lanciati all'interno del quadro Phare:

- i Programmi di Gemellaggio, lanciati nel 1998 con l'obiettivo di supportare i paesi candidati nello sviluppo di amministrazioni efficienti aventi strutture, risorse umane e capacità manageriali atte ad applicare l'acquis comunitario;
- il Programma Phare CBC (Cross-Border Cooperation), istituito nel 1994 per garantire la partecipazione dei paesi candidati all'Iniziativa comunitaria INTERREG IIA (e INTERREG IIIA), tramite i cosiddetti "programmi di frontiera esterna".

Dal 1999, tramite i Partenariati di Adesione istituiti su indicazione dell'Agenda 2000 della Commissione, l'UE ha riunito poi le varie forme di assistenza all'interno di un unico quadro che raggruppava per ciascun candidato le priorità da seguire nel recepimento dell'acquis e i mezzi finanziari disponibili a tal fine. All'interno di tale quadro si sono collocati due ulteriori strumenti di preadesione, introdotti dal Consiglio Europeo di Berlino del marzo 1999. Lo strumento strutturale di preadesione ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), avviato il primo aprile 2000 sotto l'egida della DG Regio, ha reso disponibili circa 1040 milioni di Euro per il periodo 2000-2006, da spendersi in relazione a tre specifiche priorità: (1) familiarizzare i paesi candidati con le procedure dell'UE; (2) aiutarli a migliorare gli standard ambientali e (3) collegarli alle reti di trasporto europee. Lo strumento agricolo di preadesione SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) ha svolto, invece, un ruolo simile a quello degli schemi di sviluppo rurale promossi sotto la PAC e, tramite lo stanziamento di un budget complessivo di 529 milioni di Euro, preparava i 10 paesi candidati all'accesso nella Politica Agricola Comunitaria. A differenza di Phare e ISPA, l'implementazione del programma SAPARD ha coinvolto la Commissione soltanto indirettamente, ed è stata attuata attraverso processi di gestione decentrata. Assumendosi la piena responsabilità dei progetti, i paesi candidati hanno così acquisito maggior confidenza con i meccanismi alla base dei sistemi di finanziamento UE e dunque maturato capacità e strutture in grado di poter gestire tale materia anche dopo l'accesso.

¹⁹ La maggior parte delle nazioni hanno così utilizzato i fondi fare all'interno di due periodi di programmazione: 1997-1999 e 2000-2003.

L'istituzione e la progressiva ridefinizione dei programmi di preadesione rappresenta una delle principali innovazioni che il processo di allargamento ad est ha avuto sulla dimensione strumentale della politica territoriale comunitaria, ed è direttamente riferibile a quel processo di progressivo "dettagliamento" del metodo di allargamento di cui si è detto. L'impatto di tali strumenti sui paesi candidati è stato enorme, sia in termini di risultati tangibili ottenuti con gli interventi promossi sia in termini di trasferimento di conoscenza e di know-how (Pallagst, 2006). Nel rapportarsi con gli strumenti comunitari, i diversi attori pubblici e privati ne hanno progressivamente appreso il funzionamento, familiarizzando gradualmente con modalità operative che sarebbero tornate utili ad adesione avvenuta.

L'attuazione dei diversi programmi ha portato non pochi problemi in termini di gestione coordinata delle varie fonti di finanziamento. Le diverse regole di finanziamento alla base di ognuno degli strumenti di preadesione hanno spesso generato complicazioni nell'utilizzo degli stessi. Al fine di risolvere tale problema, l'UE ha recentemente optato per l'unificazione dei diversi programmi di preadesione attivi all'interno di un unico strumento. A partire dal 1 gennaio 2007 lo Strumento di preadesione IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) sostituisce l'insieme dei programmi e degli strumenti UE destinati ai paesi candidati all'adesione e ai candidati potenziali. IPA unifica all'interno di un unico quadro tutti i finanziamenti di preadesione, prendendo il posto dei programmi Phare, Phare CBC, ISPA, SAPARD, ma anche del fondo CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – strumento di intervento UE nell'area balcanica)²⁰. All'interno del quadro IPA sono supportati interventi inerenti a cinque differenti misure²¹: (1) sostegno al rafforzamento delle istituzioni; (2) cooperazione transfrontaliera (fra Stati membri e paesi ammissibili a IPA); (3) sviluppo regionale (trasporti, ambiente e sviluppo economico); (4) risorse umane (valorizzazione del capitale umano e lotta all'esclusione); (5) sviluppo rurale.

13.4.2 L'Europa centro orientale nei fondi strutturali

Se l'istituzione di strumenti appositamente pensati per i paesi candidati e specificatamente progettati in base alle peculiarità di questi ultimi ha raccolto il consenso degli stati membri (Pallagst, 2006), lo stesso non si può dire per quel che riguarda i Fondi strutturali. Fin dal momento in cui la data di accesso del primo gruppo di nazioni è stata fissata per il 2004, i rappresentanti degli stati dell'UE15 si sono impegnati a negoziare i termini dell'impatto che l'allargamento avrebbe comportato per le politiche strutturali.

La principale logica a supportare l'azione degli Stati membri è stato il timore che la grave condizione economica delle regioni dei paesi candidati avrebbe, secondo i criteri vigenti di distribuzione delle risorse strutturali, portato al trasferimento della totalità dei finanziamenti ai nuovi stati membri, privando le regioni occidentali in ritardo di sviluppo del supporto comunitario che stava contribuendo alla ripresa, e trasformando così gli Stati dell'UE15 in *net-payer*. Fin dal primo momento il disegno della politica strutturale per l'Europa allargata si è

²⁰ Allo stesso modo, dal 2007 il programma ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) ha riunito in un unico quadro i programmi TACIS (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States – a supporto delle ex-repubbliche sovietiche) e MEDA (a supporto dei paesi mediterranei) istituiti nel 1991 e nel 1995.

²¹ I paesi beneficiari dell'IPA sono suddivisi in due categorie: (1) i paesi candidati all'UE (Croazia, Turchia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia), ammissibili alle cinque misure dell'IPA; (2) i paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia , compreso il Kosovo), ammissibili esclusivamente alle prime due misure.

dunque rivelato un compito complesso, soprattutto a causa della difficoltà di coniugare le ragioni dei diversi stati membri con la logica fino ad allora alla base dei fondi strutturali (Pallagst, 2006). La Commissione ha tentato in diversi momenti di catalizzare il dibattito sulla futura politica strutturale attorno all'obiettivo di coesione, prima con la pubblicazione del Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale (CEC, 2001), poi con il follow-up di tale documento (CEC, 2003) ed infine, con il Terzo rapporto di coesione (CEC, 2004).

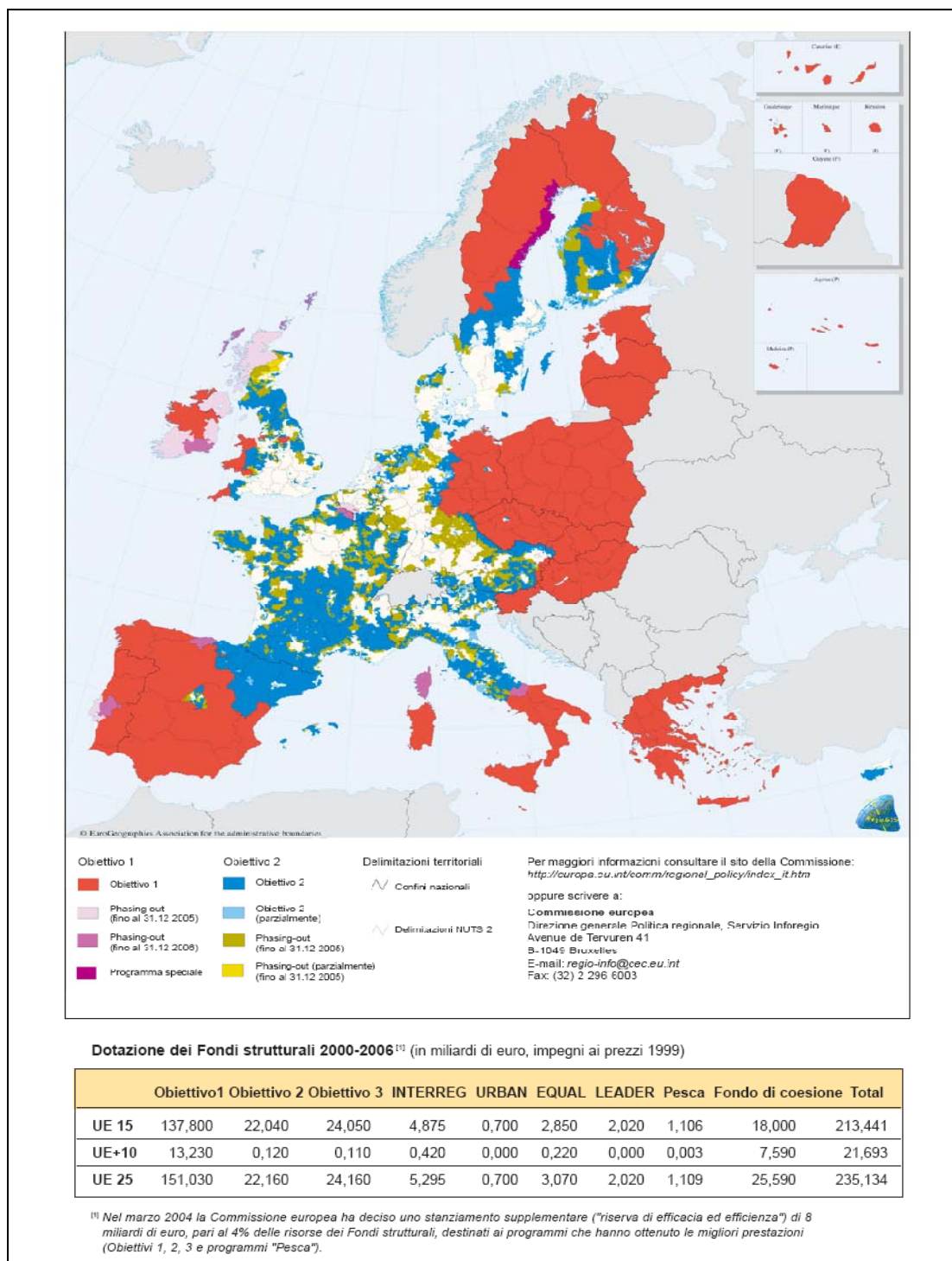


Figura 13.8: Carta dei fondi strutturali per il periodo 2004-2006 relativa agli obiettivi 1 e 2 e dotazione finanziaria per il periodo 2000-2006 (Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/guide/euro2000-2006_it.htm)

Nonostante tali sforzi, però, diversi autori sottolineano come il processo di redistribuzione dei fondi strutturali sia stato influenzato principalmente dalle logiche dei diversi Stati membri (Heritier, 1999; Pallagst, 2006). Data l'impossibilità di estendere lo *status quo* ai nuovi Stati membri, al fine di evitare il "sovraccarico finanziario" dei paesi dell'UE15, è stato necessario trovare una soluzione più flessibile (Moravcsik, 1998). A partire dal 1 gennaio 2004, cinque mesi prima della data ufficiale dell'allargamento, i paesi candidati hanno potuto usufruire delle opportunità offerte dai fondi strutturali attraverso una soluzione ad interim sviluppata per il periodo 2004-2006. La Commissione ha tentato di riconciliare gli interessi di vecchi e nuovi stati membri sia provvedendo allo stanziamento di ulteriori fondi sia prevedendo specifici periodi di *phasing-out*, per le regioni che dopo il 2004 si sarebbero trovate oltre la soglia limite del 75% a causa dell'abbassamento del PIL procapite medio (Figura 13.8).

Nel frattempo, il dibattito circa i contorni del futuro periodo di programmazione è continuato. La discussione si è concentrata principalmente su due posizioni principali, ovvero sull'opportunità di organizzare la distribuzione dei fondi strutturali all'interno di un quadro unitario o di prevedere criteri separati per vecchi e nuovi stati membri. L'utilizzo del periodo ad interim 2004-2006 quale momento di verifica della effettiva capacità dei nuovi stati membri di prendere parte alla politica strutturale, sembrava presagire un sistema di distribuzione differenziato anche per il periodo successivo, soprattutto a causa delle scarse capacità gestionali e operative delle amministrazioni di tali nazioni e dell'effettiva possibilità da parte delle stesse di provvedere al co-finanziamento nazionale dei programmi (CEC, 2004). Le nazioni esteeuropee, però, hanno avversato fin dall'adesione l'ipotesi di un processo di integrazione a due velocità, spinti dal timore di mantenere lo status di "membri di secondo livello" all'interno dell'Unione (Pallagst, 2006). Alla fine, il processo negoziale è sfociato nel quadro di supporto comunitario per la programmazione 2007-2013, che dedica il 35,7% del bilancio europeo (347,410 miliardi di euro) alla cosiddetta politica di coesione ripartendoli fra tre obiettivi: 81,54% per l'obiettivo "Convergenza"; 15,95% per l'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione"; 2,52% per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea".

Secondo la nuova configurazione, l'intero territorio UE è interessato da uno o più obiettivi della politica di coesione (Figura 13.9) ed ogni regione beneficia di almeno uno dei tre fondi coinvolti - FESR, FSE e Fondo di Coesione – concedendo in questo modo anche alle regioni più ricche la possibilità di trarre vantaggio dai finanziamenti comunitari. Grazie al mantenimento del regime di sostegno transitorio "phasing-out" e dell'introduzione del regime "phasing-in" a regolare il passaggio di determinate regioni dall'obiettivo Convergenza all'obiettivo Competitività, l'UE ha messo al sicuro le regioni che prima dell'allargamento fruiivano di cospicui aiuti dagli effetti negativi che avrebbero accompagnato un cambiamento troppo brusco fra i due periodi di programmazione²².

Anche il quadro del Fondo di coesione, che per il periodo 2000-2006 prevedeva l'ammissibilità di Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda, è stato modificato a causa dell'allargamento del 2004. Caratterizzato inizialmente di una dotazione globale di 28.212

²² Sono ammissibili all'obiettivo "Convergenza" le regioni NUTS 2 con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE. Un regime transitorio decrescente ("phasing-out") è concesso alle regioni che sarebbero state ammissibili se la soglia fosse rimasta al 75% del PIL medio dell'UE15. Tutte le regioni che non sono interessate dall'Obiettivo "Convergenza" o dal sostegno transitorio possono invece fruire dell'obiettivo "Competitività e Occupazione". Sino al 2013 è previsto inoltre un sostegno transitorio decrescente ("phasing-in") per le regioni di livello NUTS 2 coperte dal precedente Obiettivo 1 con un PIL superiore al 75% della media dell'UE15.

milioni di euro, tale fondo ha guadagnato ulteriori 15.900 milioni di euro per il periodo 2004-2006, con oltre la metà di tale stanziamento (8.490 milioni di euro) riservata ai nuovi Stati membri²³. Durante il periodo di programmazione 2007-2013, il regolamento del Fondo di coesione mantiene inalterati i criteri di ammissibilità e le condizioni di assistenza finanziaria, destinando a tale scopo il 26% della dotazione totale prevista per gli strumenti di politica strutturale (63 miliardi di euro, destinati principalmente ai nuovi stati membri²⁴) e consentendo per la prima volta il sostegno di azioni prodotte nell'ambito "Convergenza".

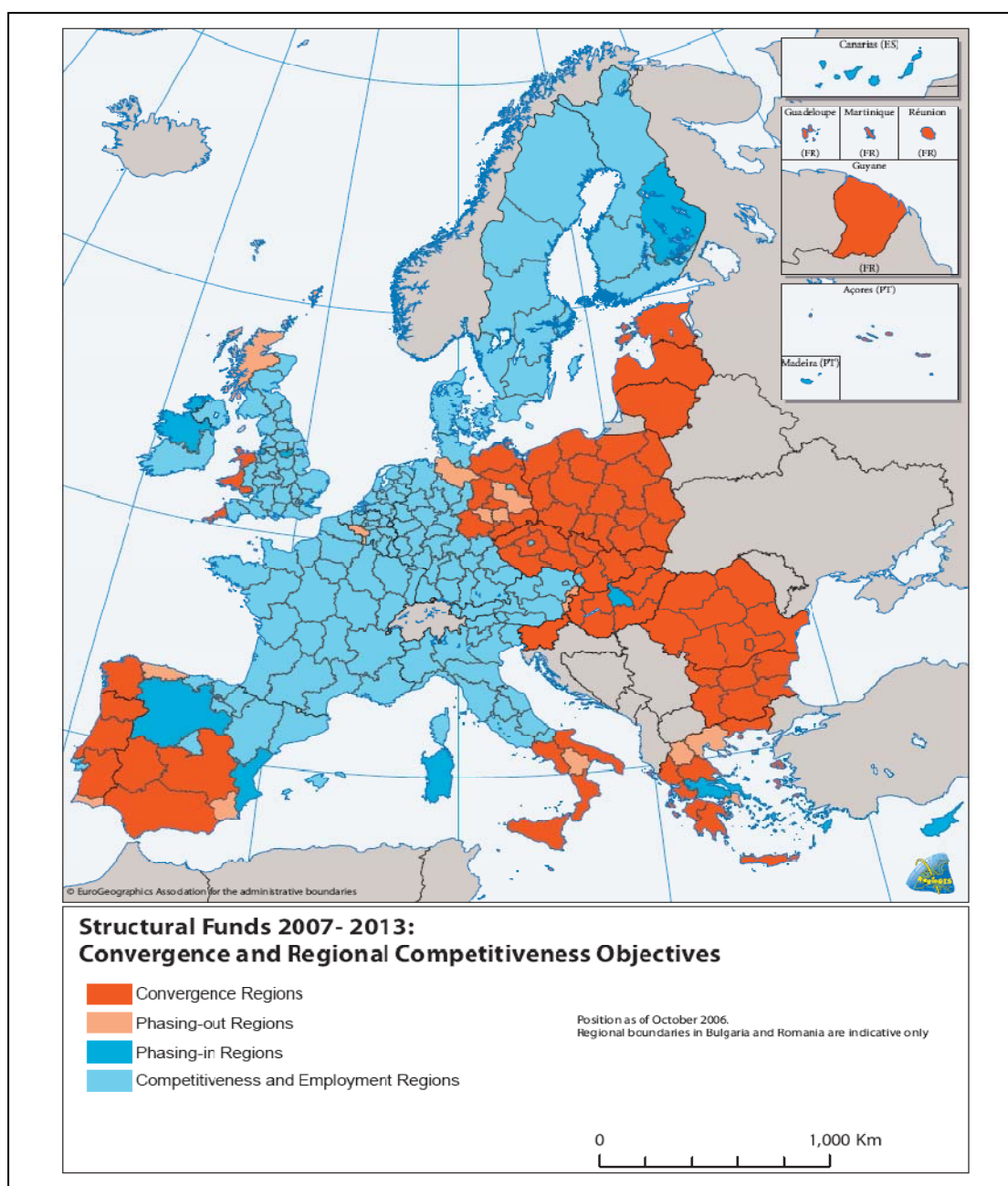


Figura 13.9: Regioni incluse negli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" nel periodo 2007-2013. (Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm)

²³ Inoltre, in seguito alla revisione intermedia del 2003, dal 1 gennaio 2004 l'Irlanda è stata giudicata inammissibile al Fondo a causa degli evidenti progressi fatti in termini di incremento del PIL, salito al 101% della media UE.

²⁴ Portogallo e Grecia continuano a essere eleggibili insieme alla Spagna (in regime transitorio).

13.4.3 La Cooperazione Territoriale

Un'ulteriore strumento la cui evoluzione è stata influenzata dall'allargamento ad est è la Cooperazione Territoriale. Nata nel 1989, già a partire dal secondo periodo di programmazione l'iniziativa comunitaria INTERREG ha infatti costituito uno dei principali strumenti UE per promuovere attivamente la progressiva integrazione delle nazioni candidate all'interno dello scenario comunitario. L'istituzione di Phare CBC nel 1994 ha permesso la creazione di programmi INTERREG IIA fra gli stati membri e le regioni ai confini esterni dell'UE, promuovendo l'istituzione e il consolidamento di numerose aree di cooperazione che hanno coinvolto in progetti comuni stati membri e paesi candidati²⁵ (CEC, 2000). Durante il periodo di programmazione 1994-99, i paesi candidati a ridosso del confine orientale dell'UE hanno così potuto cimentarsi con la preparazione di "programmi specchio" Phare CBC, istituendo così i primi spazi di cooperazione transfrontaliera a ridosso della cortina di ferro.

	Programma	Costo totale (Mln€)	Contributo UE(Mln€)
A	Germania (Sassonia) – Repubblica Ceca	255,9	191,2
	Germania (Brandeburgo) – Poland	176,9	132,3
	Germania (Mecklenburg-Pomerania) - Poland	157,6	118,2
	Germania (Baviera) – Repubblica Ceca	147,1	76,4
	Italia – Slovenia	101,0	48,7
	Germania (Sassonia) – Polonia	95,9	71,9
	Austria – Ungheria	77,0	41,5
	Austria – Slovenia	63,7	33,4
	Austria – Slovacchia	68,0	37,2
	Austria – Repubblica Ceca	69,2	38,3
B	Finlandia - Estonia	n.a.	14,55
	Grecia – Bulgaria	268,7	186,1
C	Repubblica Ceca - Polonia	46,0	34,5
	Polonia – Slovacchia	26,7	20,0
	Repubblica Slovacca – Repubblica Ceca	18,2	13,7
D	Ungheria – Slovacchia - Ucraina	31,7	23,8
	Ungheria – Romania – Serbia e Montenegro	31,9	23,9
	Slovenia – Ungheria – Croazia	27,4	20,5
	Polonia – Ucraina – Bielorussia	50,4	37,8
	Lituania – Polonia – Kaliningrad	48,7	36,5
	Lettonia – Lituania – Bielorussia	13,9	10,4
	Estonia – Lettonia – Russia	10,5	7,8

Figura 13.10: Programmi ININTERREG IIIA - periodo 2000-2006 (Fonte: Elaborazione propria)

L'iniziativa INTERREG IIIA ha proseguito ed esteso le possibilità di cooperazione. La cooperazione transfrontaliera per il periodo 2000-2006 ha infatti compreso sotto Phare CBC anche i confini fra nazioni Phare (inseriti però all'interno del quadro INTERREG solo dal 2004). Dei 53 programmi di cooperazione transfrontaliera attivati, ben 29 hanno riguardato programmi di frontiera esterna. Di questi, 22 hanno riguardato i paesi candidati dell'Europa centro orientale, e possono essere così suddivisi (Interact, 2007) (Figura 13.10):

- A. 11 programmi, già attivi nel periodo 2000-2003 come programmi di frontiera esterna (e quindi interessati da doppio quadro di gestione INTERREG - Phare CBC) a partire dal 1 gennaio 2004 sono diventati programmi di frontiera interna. Tali programmi hanno sofferto del doppio regime di gestione fino al 2003, e successivamente della sostanziale revisione dei programmi stessi in programmi INTERREG a tutti gli effetti.

²⁵ Dei 59 programmi messi in atto all'interno di INTERREG IIA, ben 24 sono stati programmi di frontiera esterna.

- B. 1 programma di frontiera esterna (Grecia - Bulgaria) è rimasto tale fino al 2006
- C. 3 nuovi programmi di frontiera interna dal 2004 hanno soppiantato la cooperazione Phare CBC di frontiera esterna.
- D. 7 nuovi programmi di frontiera esterna sono stati istituiti nel 2004 fra nuovi stati membri e nazioni esterne all'UE confinanti con queste ultime.

In generale, i finanziamenti INTERREG e Phare hanno garantito l'afflusso di ingenti quantità di finanziamenti nelle aree di confine fra Europa orientale e occidentale, contribuendo a favorirne l'integrazione. I principali interventi finanziati hanno interessato la promozione dello sviluppo delle aree urbane, rurali e costiere, il supporto alle piccole e medie imprese, la creazione di nuovi posti di lavoro, la protezione ambientale e il miglioramento del sistema dei trasporti (Ciok, 2003). All'interno del nuovo periodo di programmazione 2007-2013, i programmi di cooperazione transfrontaliera sono finanziati dall'obiettivo di Cooperazione territoriale europea. In tale ottica, i programmi attivati durante i periodi precedenti costituiscono una solida base di partenza in termini di know-how accumulato nella gestione dei programmi, di canali di cooperazione aperti e strutture istituite. Inoltre, per la prima volta la cooperazione si baserà su programmi caratterizzati dalle stesse modalità di finanziamento da entrambi i lati del confine per tutto il periodo di programmazione, garantendone la maggior efficacia (Cotella, 2007). Verranno istituiti ulteriori programmi di frontiera esterna con le nazioni che si collocano immediatamente al di là dei confini sud-orientali della nuova UE 27, e la maggior parte di essi interesserà direttamente i nuovi stati membri. In tal senso, l'istituzione dello strumento IPA dovrebbe contribuire allo snellimento delle procedure amministrative che caratterizzava la cooperazione INTERREG-Phare CBC, favorendo una maggior efficacia dei programmi.

Oltre alla cooperazione transfrontaliera, anche il programma di cooperazione transnazionale INTERREG IIC e il follow-up INTERREG IIIB ha fornito un importante contributo all'integrazione dei paesi candidati. Lo scopo di tale programma era la promozione di uno sviluppo armonioso, bilanciato e sostenibile del territorio Europeo e di una migliore cooperazione fra stati membri e fra questi ultimi e i paesi confinanti (CEC, 2000), e prevedeva il coordinamento di attività spazialmente rilevanti tramite il coordinamento degli attori coinvolti all'interno di reti finalizzate al superamento delle disparità territoriali, grazie all'istituzione di processi di cooperazione transnazionale in relazione al governo del territorio in aree geografiche coerenti (Pallagst, 2006). Aperto dal 1996 alle nazioni candidate grazie ai fondi Phare CBC, INTERREG IIC/IIIB ha dunque favorito l'emergere di diverse aree geografiche di cooperazione dotate di simile struttura e problemi spaziale. Di particolare importanza per le nazioni dell'Europa centro orientale è stata l'istituzione degli spazi di cooperazione Baltic Sea Area (Finlandia, Svezia, Danimarca, Germania, Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania) e CADSES (Central Adriatic Danube Southeastern European Space – Germania, Austria, Italia, Grecia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Ucraina, Croazia, Bosnia Herzegovina, Jugoslavia, Albania, Macedonia, Moldavia), all'interno delle quali particolari sforzi sono stati dedicati all'integrazione fra nazioni orientali e occidentali e alla preparazione di un linguaggio condiviso necessario alla comunicazione dei diversi attori nell'ambito del governo del territorio e dello sviluppo di strategie comuni e azioni coordinate (Pallagst, 2006).

Durante il nuovo periodo di programmazione, nonostante la legittimazione della Cooperazione territoriale e l'aumento della dotazione finanziaria, la cooperazione transnazionale, a detta degli esperti quella più direttamente connessa con lo European spatial planning (Pallagst, 2006; Waterhout, 2008), sembra ricevere minore attenzione. All'interno del nuovo quadro l'UE mantiene infatti l'area di cooperazione Baltic Sea, e divide l'area CADSES in due gruppi (Central Europe e South-East Europe), ma le nuove regole per la cooperazione transnazionale riducono lo spazio destinato ad iniziative legate al governo del territorio, privando la cooperazione fra esperti orientali e occidentali in seno allo European spatial planning di un importante ambito operativo²⁶ (Pallagst, 2006; Adams, 2008).

13.4.4 La politica dei trasporti

Infine, è interessante sottolineare come la prospettiva dell'allargamento ad est abbia spinto l'UE ad adattare la propria politica dei trasporti estendendola a quello che di lì a poco sarebbe stato il territorio dell'Unione allargata. L'idea di una rete di trasporti transeuropea era maturata già alla fine degli anni '80 parallelamente al consolidamento del Mercato Unico e a sostegno del rafforzamento della coesione economica e sociale. Nonostante tale assunto implicasse l'estensione di tale logica ai nuovi stati membri una volta completato l'allargamento, il *Libro Bianco sulla Crescita, la Competitività e l'Occupazione* (CEC, 1993) che forniva ulteriore impulso allo sviluppo delle reti TEN, non prevedeva però alcun provvedimento finalizzato all'estensione del progetto di tali reti alla parte orientale del continente, dove il supporto Phare alla realizzazione di interventi infrastrutturali interessava principalmente il potenziamento dei network nazionali.



Figura 13.11: Reti TINA / Corridoi Paneuropei. (Fonte: http://it.wikipedia.org/wiki/Corridoi_paneuropei)

²⁶ Un discorso simile vale per le iniziative di cooperazione interregionale INTERREG III C, dedicate a migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale tramite la creazione di reti di scambio di informazioni ed esperienze alle quali i nuovi stati membri partecipano dal 2000. La cooperazione proseguirà infatti nella programmazione corrente, ma con minor focus su tematiche prettamente territoriali (Adams, 2008).

Soltanto nel 2001, con la pubblicazione del cosiddetto Libro bianco sui trasporti per mano della Commissione Europea (*La politica Europea dei Trasporti fino al 2010: il Momento delle scelte*. CEC, 2001), l'UE ha prodotto finalmente una valutazione globale del fabbisogno infrastrutturale dei paesi candidati tramite il processo TINA – Transport Infrastructure Needs Assessment. Il documento ha presentato i principali corridoi che avrebbero dovuto completare le reti TEN in relazione al territorio dei nuovi stati membri, prendendo spunto da un insieme di tracciati che erano stati definiti in occasione delle conferenze paneuropee di Creta nel 1994 e di Helsinki nel 1997 - i cosiddetti corridoi Paneuropei (figura 13.11). Il Libro bianco ha inoltre proposto di favorire il riequilibrio infrastrutturale dell'Unione tramite il collegamento diretto fra paesi membri e paesi candidati e la promozione dell'integrazione fra Reti TEN e TINA (CEC, 2001; Wegener e al, 2005). A partire dal 2000, gli interventi finalizzati al miglioramento del sistema infrastrutturale e in particolare al completamento delle reti TEN-TINA sono stati finanziati nei paesi candidati con l'aiuto del programma di preadesione ISPA, sostituito poi nel 2004 dal fondo di coesione. Nel 2006, l'UE ha istituito infine la TEN-T EA (Trans-european Transport Network Executive Agency), che per il periodo 2007-2013 è incaricata della gestione della totalità dei progetti TEN-T.

13.5 Pratiche comunitarie nell'allargamento

Le difficoltà incontrate dal processo di legittimazione dello European spatial planning hanno portato gli esperti a concentrarsi più nel dettaglio sulle pratiche promosse dall'UE, che dello European spatial planning costituiscono una componente fondamentale. Data l'assenza di competenze legittime, la politica territoriale comunitaria non si configura infatti come un normale contesto di governo del territorio, e le politiche e gli strumenti di intervento promossi richiedono un insieme di modalità operative molto particolari. A causa dell'assenza di sovranità sul territorio degli stati membri, la gestione di tutte le iniziative territoriali promosse dall'UE è posta sotto la responsabilità delle autorità competenti all'interno di questi ultimi. Tale situazione particolare costringe la Commissione a impostare i programmi promossi secondo una serie di principi operativi, che garantiscano un'efficace funzionamento degli strumenti in vista dell'effettivo raggiungimento delle priorità comunitarie. Inoltre, a causa delle forte eterogeneità legislativa, amministrativa e culturale esistente fra gli stati membri, gli strumenti dello European spatial planning devono essere concepiti con un grado tale di flessibilità operativa tale da consentirne l'applicazione all'interno dei diversi contesti.

A tal proposito la prospettiva di allargamento ha indotto l'UE a dover concepire nuove modalità operative e a modificare quelle alla base degli strumenti esistenti in modo da renderle compatibili con i contesti dei paesi candidati. Il carattere incrementale del processo di allargamento ha portato l'UE ad una progressiva rivisitazione del funzionamento degli strumenti adottati parallelamente all'evolvere delle relazioni fra UE e paesi candidati e le condizioni contestuali di questi ultimi. Il programma Phare, ad esempio, a differenza dei fondi strutturali, ha agito fino al 1997 in base a periodi di programmazione annuali, di fatto limitando la portata degli interventi promossi, ma garantendo la possibilità di riaggiustare ogni anno in maniera incrementale le priorità perseguite all'interno di contesti estremamente fluidi. L'assenza di un livello regionale fino alla fine degli anni '90 ha fatto sì che i governi delle diverse nazioni siano stati i principali responsabili della definizione delle priorità perseguite

tramite i programmi e della gestione degli stessi²⁷. Successivamente, su delibera del Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997, Phare ha iniziato ad agire su base pluriennale (1997-1999), sulla base di priorità definite all'interno delle Strategie di preadesione da due strumenti principali: i Partenariati di adesione e i Programmi azionale per l'adozione dell'acquis. La programmazione pluriennale e la definizione delle priorità all'interno di un quadro più ampio e strutturato ha garantito maggiore profondità agli interventi promossi ed il loro maggiore coordinamento. Tale coordinamento è stato ulteriormente rafforzato dall'approvazione dell'Agenda 2000 della Commissione, che riuniva all'interno di un quadro unitario di finanziamento i diversi strumenti di preadesione e introduceva ISPA e SAPARD per il nuovo periodo di programmazione 2000-2003. In ogni caso, anche a causa della persistente debolezza del layer regionale di governo, le amministrazioni centrali delle nazioni dell'Europa centro orientale hanno continuato a rimanere i referenti principali della Commissione Europea nel processo di definizione delle priorità da perseguire con i programmi di preadesione e nella gestione degli stessi.

Passando ad esaminare il programma Phare CBC, è interessante sottolineare come il diverso sistema di finanziamento rispetto ai programmi INTERREG abbia creato diversi problemi di gestione dei programmi cooperazione transfrontaliera di frontiera esterna. Per tutto il periodo di programmazione 1994-1999, la programmazione annuale dei fondi Phare ha consentito una scarsa integrazione di obiettivi e azioni fra i programmi INTERREG di frontiera esterna e quelli "gemelli" finanziati da Phare CBC, di fatto portando, nel migliore dei casi, alla promozione di interventi speculari da una parte e dall'altra del confine. Nonostante il passaggio di Phare CBC su base pluriennale, le differenze di gestione e di finanziamento hanno contribuito comunque ad inibire effettive iniziative di cooperazione anche nel periodo 2000-2003. Infine, la riorganizzazione dei programmi avvenuta nel 2004 ha portato alla transizione dei programmi INTERREG-Phare verso quelli INTERREG a tutti gli effetti, semplificando le procedure operative, ma portando al conseguimento di risultati limitati a causa della brevità del periodo di azione. E' interessante segnalare come, l'istituzione di layers di governo regionali in tutte le nazioni di Visegrad abbia portato al passaggio della gestione dei programmi in mano a questi ultimi, in linea con le normali pratiche comunitarie.

Infine, l'introduzione dello Strumento unico di Preadesione IPA nel 2007 è stato concepito dalla Commissione in seguito ai disagi sperimentati nella gestione di numerosi fondi di supporto differenti (Phare, ISPA, Sapard, ma anche CARDS, TACIS e MEDA). Il Programma IPA si basa su strategie di programmazione pluriennali collegate a Quadri Finanziari Indicativi Pluriennali definiti all'interno del processo di negoziato fra la commissione e i paesi candidati o potenziali tali. Anche i cosiddetti Documenti di Programmazione Indicativi Pluriennali sono redatti sulla base di tali negoziati e indicano, per ogni nazione, le principali priorità di intervento che saranno attuate secondo tre possibili modalità di gestione - centralizzata, condivisa o decentralizzata - a seconda dei ruoli giocati da Commissione e stati membri. In generale, le procedure di gestione del programma sono relativamente flessibili se comparate con quelle alla base dei precedenti programmi di preadesione e assicurano una maggiore efficacia dello strumento (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm>).

²⁷ Tali priorità erano definite all'interno di un processo di stretta collaborazione fra Commissione e Stati membri che ha garantito da un lato il progressivo avvicinamento dei governi coinvolti con la realtà operativa comunitaria, e dall'altro una forte omologazione degli obiettivi nazionali alle comunitarie.

Si può affermare come, durante il periodo di preadesione, l'Unione Europea abbia cercato tramite una serie di programmi di intervento calibrati sulle specifiche realtà dei paesi candidati, di consolidare strutture istituzionali funzionanti all'interno di questi ultimi e di familiarizzarle con le modalità operative comunitarie. Allo stesso tempo, la forma e le modalità di funzionamento dell'intervento comunitario è evoluto in maniera incrementale parallelamente al processo di allargamento e al variare delle condizioni contestuali delle diverse nazioni. Salvo casi particolari, con l'effettivo ingresso dei paesi candidati nell'UE, questi ultimi hanno aderito alla programmazione comunitaria secondo le stesse condizioni operative degli stati membri.

13.6 European spatial planning nella nuova Europa

Se la quarta relazione sulla coesione economica e sociale (CEC, 2007) afferma come i diversi programmi comunitari attuati in anni recenti abbiano contribuito ad innescare efficaci processi di convergenza economica fra gli stati membri, lo stesso documento e diversi altri studi sottolineano come le attuali misure promosse dall'UE continuino altresì ad alimentare la crescita delle disparità interne ai diversi contesti nazionali e regionali, facendo leva su un ristretto numero di aree forti per aumentare la competitività dell'Unione nello scenario globale (Kramar, 2005; Ezcurra e al. 2007). In tal senso, anche gli strumenti adottati durante l'attuale periodo di programmazione sembrano proseguire sulla stessa strada, facendo presagire un futuro a "due velocità" per lo sviluppo del territorio Europeo.

L'allargamento verso est ha contribuito a innalzare l'eterogeneità dell'UE ad un livello successivo, ponendo un ingente numero di nuove sfide territoriali all'attenzione dello European spatial planning. Sulla base di tali considerazioni, diversi autori hanno suggerito la necessità di trovare nuove modalità di concettualizzazione del territorio europeo all'interno dello European spatial planning. L'analisi svolta ha dimostrato come l'allargamento abbia contribuito a modificare sensibilmente le politiche promosse dall'Unione Europea nell'ambito dello European spatial planning, portando all'introduzione di specifici strumenti di preadesione per intervenire direttamente sul territorio dei paesi candidati e contemporaneamente avvicinarli alla realtà operativa comunitaria. Allo stesso modo gli strumenti strutturali e le politiche della programmazione comunitaria sono stati progressivamente modificati per far fronte all'adesione dei paesi candidati, sia in direzione di una loro estensione all'area esteuropea sia nel tentativo di rispondere alle sollecitazioni degli stati membri timorosi di veder diminuire drasticamente il supporto comunitario.

Nonostante la descritta evoluzione degli strumenti operativi, è però difficile rintracciare una qualsiasi prospettiva est-europea nell'evoluzione della dimensione discorsiva dello European spatial planning. Infatti, se la prospettiva di allargamento ad est ha inciso in maniera forte sulla progressiva affermazione del concetto di coesione territoriale e sull'aumento dell'enfasi sugli obiettivi di competitività e innovazione all'interno delle politiche comunitarie, la politica territoriale comunitaria continua a fondarsi su concetti e approcci sviluppati per la maggior parte in base a una prospettiva dominante radicata nei paesi dell'Europa Nord-Occidentale e resi in parte anacronistici dall'allargamento stesso (Duhr, 2007; Adams, 2008, Adams e al. 2009).

All'interno di un contesto dove la questione della competenza formale appare sempre meno fondamentale per l'effettiva inclusione della dimensione territoriale nelle politiche comunitarie (Waterhout, 2008), lo SSSE e la Territorial Agenda sono stati i principali "motori" del dibattito sullo European spatial planning. Il carattere intergovernativo di tali documenti, che richiedono la necessità di ottenere il consenso di tutti gli stati membri intorno agli argomenti trattati, ha reso il processo di evoluzione di idee e concetti che ne sono alla base lento e tortuoso, soggetto alle pressioni e alle relazioni di potere fra i diversi attori. D'altro canto, il dibattito generato intorno agli stessi ha contribuito al consolidamento della *European planning community*, comunità epistemica che ruota attorno allo European spatial planning e che, all'interno di uno scenario scarsamente istituzionalizzato, può giocare un ruolo fondamentale nell'influenzare l'approccio territoriale alla base delle politiche comunitarie.

In tal senso, l'allargamento dell'UE costituisce un'opportunità senza precedenti di integrare la tradizione territoriale estereuropea all'interno di una comunità epistemica che ha le sue radici fortemente radicate nell'Europa occidentale. L'effettiva integrazione dei nuovi stati membri all'interno dell'UE dovrebbe partire proprio dallo sviluppo di nuove visioni, concetti e approcci territoriali costruiti sulle peculiari sfide territoriali dei diversi territori e concepiti all'interno della nuova comunità epistemica. L'efficace completamento del processo di integrazione degli attori estereuropei all'interno della *European planning community* appare dunque essere un passaggio fondamentale verso una rielaborazione dei concetti attualmente alla base dell'approccio territoriale comunitario e la risoluzione delle tensioni esistenti fra i diversi obiettivi promossi, primi fra tutti quello di coesione e competitività.

Negli anni futuri, gli esperti appartenenti a vecchi e nuovi stati membri dovranno cimentarsi con tale obiettivo nel tentativo di condividere ed ampliare le proprie conoscenze e contribuire all'evoluzione dello European spatial planning (Pallagst, 2006:279). In tale ottica, l'inclusione delle nazioni candidate all'interno delle reti ESPON e INTERREG sembrano costituire primi segnali positivi. Tuttavia il parziale monopolio di esperti occidentali nella redazione delle analisi territoriali promosse dalla Commissione circa i paesi candidati durante tutti gli anni '90, non depongono a favore di un'avvenuta integrazione delle reti di esperti appartenenti alla sfera orientale e occidentale, così come la scarsa partecipazione di soggetti provenienti dall'est Europa alla definizione dei progetti ESPON²⁸.

Ad oggi non è possibile prevedere cosa accadrà nell'immediato futuro. In ogni caso è verosimile pensare che, ora che la competenza di coesione territoriale sembra ad un passo dalla ratifica ufficiale, il processo di definizione delle declinazioni pratiche di tale concetto e delle modalità operative della futura politica di coesione, aperto ufficialmente con la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale, costituirà il principale banco di prova all'interno del quale la nuova *European planning community* dovrà dimostrare di saper trarre vantaggio dalla propria eterogeneità.

²⁸ Su 34 progetti promossi all'interno del programma ESPON 2006, esperti di paesi appartenenti all'Europa centro orientale hanno occupato 23 delle 138 posizioni all'interno dei core team dei gruppi transnazionali responsabili per i progetti stessi, ricoprendo solo in un caso il ruolo di lead partner (ESPON, 2006).

14. La governance territoriale comunitaria attraverso l'esperienza dell'allargamento: riflessioni conclusive

L'analisi della governance territoriale comunitaria, implicita nel processo di allargamento ad est dell'Unione Europea, ha fornito interessanti spunti di riflessione circa i processi di europeizzazione che hanno contribuito alla reciproca evoluzione dei contesti di governo del territorio nelle nazioni di Visgrad e dello European spatial planning. Tali processi sono stati determinati da meccanismi fortemente influenzati, da un lato, dalle peculiari condizioni di partenza delle nazioni analizzate e, dall'altro, dalla rete di influenze e relazioni di potere esistenti fra i vari attori che hanno partecipato al processo di allargamento. Le caratteristiche del processo di allargamento ad est, spesso considerato come la più grande sfida con cui l'Unione Europea si è dovuta confrontare nel corso della sua breve storia, hanno infatti contribuito a sviluppare processi di interazione fra realtà comunitaria e paesi candidati che differiscono in maniera sostanziale da quelli che avevano fino ad allora caratterizzato il sistema comunitario di governance multi-livello. La peculiarità dell'allargamento è apprezzabile sia in termini di sfide territoriali emerse, sia in relazione alle procedure operative sviluppatesi, sia per quel che riguarda le relazioni di potere fra i diversi attori coinvolti e le motivazioni alla base dell'azione degli stessi. In tale ottica, il processo di europeizzazione del governo del territorio nei paesi candidati e dello European spatial planning è stato analizzato in relazione ai meccanismi che hanno influenzato l'evoluzione di tali ambiti, facendo leva ora su processi negoziali basati su variabili di potere e preferenze dei diversi attori coinvolti, ora sul trasferimento di conoscenza e informazione fra gli stessi all'interno di più profondi processi di socializzazione (Conzelmann, 1998).

Riassumendo i risultati della ricerca condotta, il presente capitolo parte dalla considerazione dell'allargamento quale evento politico che ha contribuito all'apertura di specifiche "finestre di opportunità" (Kingdon, 1995; Heritier, 1999; Pallagst, 2006). All'interno di tale processo, l'azione di attori appartenenti a contesti diversi è risultata catalizzata all'interno di processi decisionali caratterizzati da agende relativamente aperte e da scadenze stabilite a priori, stimolando così la produzione di cambiamenti sia all'interno dei contesti nazionali dei vari paesi candidati sia in seno alla realtà comunitaria (§14.1). L'adozione di tale prospettiva aiuta a formulare alcune riflessioni conclusive su come tale processo abbia influenzato l'attività di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad e l'evoluzione dello European spatial planning. Da un lato, si riflette su come l'influenza dell'UE sull'attività di governo del territorio nei paesi analizzati sia il frutto dell'accoglimento degli stimoli comunitari da parte di attori domestici che hanno agito principalmente sotto la spinta di determinati condizioni e incentivi in vista di obiettivi particolari, e su come solo raramente l'adattamento dei contesti domestici sia avvenuto sulla base della coerenza e della reale condivisione di requisiti e priorità comunitarie (§14.2). Successivamente, si vede come

la necessità di adattare la dimensione territoriale delle politiche comunitarie alle emergenze territoriali dell'Unione allargata sia passata attraverso un complesso processo di contrattazione, che ha visto paesi candidati e stati membri confrontarsi e competere nel tentativo di influenzare il processo di policy-making comunitario, supportati da una comunità epistemica che deve metabolizzare la riguadagnata dimensione esteseuropea (§14.3).

Le considerazioni espresse suggeriscono come la governance territoriale comunitaria all'interno del processo di allargamento ad est si configuri come un ambito fortemente squilibrato, caratterizzato principalmente da cambiamenti "formali" maturati all'interno di processi negoziali dominati dagli interessi dei diversi stati membri e poco attenti alla ricerca di soluzioni innovative realmente condivise (§14.4). Tale situazione è frutto sia delle pressioni comunitarie verso l'adattamento formale dei contesti nazionali di governo del territorio alla nuova realtà UE, senza che ciò implichi a priori un reale funzionamento delle strutture istituite e una sincera condivisione delle priorità perseguite, sia della finora scarsa considerazione delle peculiari sfide dei nuovi stati membri nel processo di ridefinizione dello European spatial planning, condotto tramite successivi tentativi di estendere gli strumenti esistenti al territorio dell'Unione allargata, senza però mutarne sostanzialmente le logiche alla base. Infine, il paragrafo conclusivo presenta alcune considerazioni circa la natura e il funzionamento dei sistemi di pianificazione e l'evoluzione di tali configurazioni all'interno della governance territoriale comunitaria, che mirano a costituire uno stimolo per future riflessioni in tale ambito (§14.5).

14.1 L'allargamento come catalizzatore di cambiamento

L'europeizzazione del governo del territorio si basa su una serie di processi che producono progressivi cambiamenti dentro i contesti domestici e nella sfera comunitaria, a causa della rete di reciproche relazioni fra UE, stati membri e paesi candidati all'interno della governance territoriale comunitaria. Tali processi di cambiamento rispondono ad una molteplicità di fattori esogeni e endogeni e avvengono in concomitanza con particolari avvenimenti politici che consentono l'apertura di specifiche "finestre di opportunità" (Kingdon, 1995). In tale prospettiva, è facile intuire come la specifica realtà del processo di allargamento dell'Unione Europea ad est abbia potuto incidere in maniera importante sull'evoluzione della governance territoriale comunitaria, in particolare sull'attività di governo del territorio nei paesi candidati. Allargamento ed europeizzazione appaiono dunque come fenomeni interrelati dall'apertura di particolari "finestre di opportunità" implicite nel processo politico di allargamento, che hanno favorito la progressiva e reciproca ridefinizione di diversi ambiti di politiche a livello domestico e comunitario.

Fin dalla dichiarazione ufficiale del Consiglio Europeo di Copenhagen del 1993 che affermava la disponibilità dell'Unione ad accogliere le candidature dei paesi appartenuti al blocco socialista, i diversi momenti di confronto collettivi e bilaterali che hanno coinvolto l'UE, gli stati membri e i paesi candidati hanno influenzato le agende degli attori coinvolti nei processi decisionali a tutti i livelli territoriali, modificandole e/o istituendo agende completamente nuove (Winn, 1998). Stabiliti argomenti e tematiche generali di confronto delle arene decisionali, questi sono stati caricati di significato dalle proposte avanzate da attori appartenenti a diversi contesti all'interno di specifici processi negoziali e di socializzazione. I

diversi attori si sono confrontati all'interno di un complesso gioco, operando nel tentativo di massimizzare i propri vantaggi, subendo allo stesso tempo l'influenza degli altri attori e la potenziale messa in discussione degli elementi alla base delle proprie logiche di azione

L'apertura e la progressiva formalizzazione del processo di allargamento ha contribuito ad influenzare il processo di europeizzazione su due livelli: da un lato, dettandone i tempi e, dall'altro, attribuendo maggiore o minore importanza ai meccanismi che ne sono alla base. Come afferma Kingdon (1995), i potenziali cambiamenti all'interno di un determinato ambito politico devono essere promossi e sostenuti per molto tempo prima di giungere alla definizione di un'agenda vera e propria. I negoziati di adesione hanno velocizzato tale processo, tramite la predisposizione di specifiche arene di confronto e decisione e grazie alla formalizzazione di successive scadenze all'interno del processo decisionale. Ciò a dato vita ad un processo fortemente interconnesso di evoluzione di diversi ambiti politici sia in seno all'UE sia all'interno dei paesi candidati, un flusso di innovazione che ha prodotto il rapido susseguirsi di riforme che altrimenti avrebbero richiesto tempi assai più lunghi. Inoltre, il ruolo dominante giocato dai negoziati di adesione ha fatto sì che la condizionalità finanziaria e legislativa implicita negli stessi abbia prodotto una forte asimmetria all'interno delle relazioni di potere intercorse fra UE, paesi candidati e stati membri. Nei paragrafi successivi vedremo come, se da un lato l'UE ha esercitato forti pressioni sui paesi candidati affinché questi ultimi recepissero norme, direttive e principi comunitari, d'altro canto, l'allargamento ha concesso poco spazio all'influenza dei paesi candidati sulla sfera politica comunitaria, il cui processo di progressiva ridefinizione è stato in massima parte dominato dagli Stati membri.

14.2 L'europeizzazione dei contesti domestici

L'analisi dell'impatto dell'Unione Europea sulle realtà domestiche delle nazioni di Visegrad consente di formulare alcune riflessioni circa il processo di europeizzazione che ha caratterizzato la governance territoriale comunitaria nell'allargamento. Dalle riflessioni sviluppate, appare evidente come tale impatto non si basi sulla semplice influenza di una specifica area del policy-making comunitario sulle pratiche domestiche ma, come già intuito da Bohme & Waterhout (2008), l'europeizzazione del governo del territorio all'interno di un determinato contesto sia indotta da una molteplicità di fattori. Riconosciamo fra questi: l'adattamento delle strutture amministrative, la trasposizione dell'*acquis* all'interno dell'apparato legislativo nazionale, l'adozione di specifiche priorità comunitarie; la trasformazione di determinati elementi del contesto domestico in relazione a diverse politiche settoriali UE, il progressivo tentativo di regioni e aree urbane di posizionarsi all'interno dello scenario internazionale, etc. (Zonneveld & Waterhout, 2007).

In particolare, il processo di europeizzazione che ha contribuito ad influenzare progressivamente l'evoluzione dell'attività di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad a partire dai primi anni '90 è stato plasmato dalle specifiche condizioni strutturali. Un ruolo cruciale è stato giocato dalla forte interdipendenza dello stesso, da un lato, con il processo di transizione verso il libero mercato in atto nelle nazioni prese in esame e, dall'altro, con i negoziati di preadesione alla base del processo di allargamento dell'UE (Heritier, 2005). I percorsi delle nazioni di Visegrad verso l'Unione Europea sono coincisi con i processi di trasformazione dei sistemi economici e istituzionali di tali paesi, rendendo i due fenomeni

fortemente interconnessi. Se l'UE ha giocato un ruolo importante nel rinforzare e accelerare la transizione verso sistemi di governo democratici e strutture economiche improntate al mercato (Piazzolo, 2000; Heritier, 2005), l'estrema fluidità dei contesti legali e istituzionali delle nazioni analizzate ha ridotto il livello di inerzia dei contesti domestici, facendo sì che requisiti e priorità comunitarie fossero trasposti in maniera rapida, almeno da un punto di vista formale. Inoltre, i negoziati di preadesione sono stati caratterizzati dalla volontà dei paesi candidati "di divenire parte dell'identità europea", in particolare spinti dal desiderio di poter beneficiare dei finanziamenti comunitari (Pallagst, 2006). Facendo leva su tale volontà, l'UE ha potuto esercitare durante tutti i negoziati di preadesione una "pressione sistematica" tramite la determinazione di successive condizioni, influenzando in maniera decisiva il riorientamento e l'evoluzione di istituzioni, norme e regolamenti nei paesi candidati (Winn, 1998).

I meccanismi di condizionalità impliciti nei negoziati di adesione (e in particolare nella volontà degli stati membri di guadagnare la *membership* comunitaria e di beneficiare degli aiuti economici messi in campo dall'UE) hanno prodotto negoziati fortemente asimmetrici tramite i quali l'UE, con la minaccia di ritirare il supporto economico e, in ultima istanza, la prospettiva di adesione, ha potuto "forzare" il recepimento di norme, direttive e principi comunitari all'interno dei paesi candidati, limitando i rischi di mancata trasposizione (Heritier, 2005). Tali meccanismi hanno costituito il principale *driver* di europeizzazione dell'attività di governo del territorio all'interno dei contesti nazionali oggetto di indagine. I meccanismi di europeizzazione basati sullo scambio e la condivisione di conoscenza e informazioni, che nel capitolo 6 abbiamo definito processi di "socializzazione", hanno giocato un ruolo limitato, in particolare in favore di un'effettiva "condivisione" delle priorità comunitarie all'interno dei contesti domestici, della risoluzione di potenziali conflitti emergenti nell'adozione di particolari norme comunitarie (come ad esempio la politica ambientale e la realizzazione delle reti TEN), e nella scelta di una particolare interpretazione dei requisiti comunitari in presenza di una certa flessibilità (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005).

Se i processi di europeizzazione del governo del territorio in atto fra UE e Stati membri riguardano solitamente singoli ambiti politici o particolari provvedimenti, il forte legame con i negoziati di preadesione ha inoltre fatto sì che l'europeizzazione dei paesi candidati abbia interessato l'intero spettro delle tematiche contenute all'interno dell'*acquis communautaire*, portando ad un riorientamento dell'attività di governo del territorio nella sua complessità. In particolare, l'incertezza istituzionale che caratterizzava le nazioni di Visegrad ha fatto sì che le pressioni dell'UE si siano concentrate in gran parte verso un adattamento delle strutture amministrative e giuridiche, in altre parole, sull'adozione del cosiddetto "*acquis* istituzionale" (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005)¹. Infine, il fatto che l'influenza dell'UE all'interno dei diversi paesi candidati sia stata veicolata dalle azioni strutturali promosse tramite i finanziamenti comunitari, ha fatto sì che la volontà di assorbire nella maniera più efficace i fondi europei abbia contribuito a orientare in maniera fondamentale il disegno delle strutture di governo dei paesi di Visegrad, gli strumenti adottati e le priorità perseguite. Proprio il discorso alla base delle principali strategie di sviluppo nazionale – ma anche di quelle di molti

¹ Anche tale fenomeno costituisce una novità rispetto ai processi di europeizzazione del governo del territorio negli Stati membri, per cui le iniziative dell'UE si direbbero influire in prevalenza nell'evoluzione della sfera delle pratiche, per poi produrre solo successivamente processi di modificazione istituzionale (Janin Rivolin, 2008).

contesti regionali – riflette gli elementi cardine della dimensione discorsiva dello European spatial planning, a partire dalla dicotomia fra coesione territoriale e crescita economica fino ad arrivare, più nel dettaglio, ad alcune delle opzioni politiche promosse dallo SSSE. Il progressivo avvicinamento alla realtà comunitaria ha portato i documenti prodotti a ragionare sul “posizionamento territoriale” delle varie nazioni e regioni all’interno del nuovo panorama europeo (Pallagst, 2006; Adams e al, 2006). In tal senso, la preparazione dei Piani di Sviluppo Nazionali quale strumento di contrattazione alla base degli accordi di programmazione finanziaria comunitaria a partire dal 1997, ha giocato il ruolo di cinghia di trasmissione fra discorso comunitario e priorità domestiche.

Nonostante l’evidente volume dei cambiamenti prodotti dall’influenza dell’Unione Europea nei diversi contesti di governo del territorio analizzati, è però ancora presto per fornirne una valutazione complessiva, in parte a causa della difficoltà di comprendere se tali cambiamenti afferiscano ad una sfera puramente formale o se invece abbiano presupposto una “profonda” condivisione delle innovazioni introdotte. Diversi autori sottolineano come sia possibile osservare una tendenza verso la “trasposizione senza attuazione”, e cioè una forte discrepanza fra l’adattamento formale ai requisiti comunitari ed il loro effettivo impatto sul funzionamento delle realtà domestiche (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2005; Altrock e al. 2006). Inoltre, il prezzo del rapido soddisfacimento dei requisiti di membership comunitaria pare aver portato ad alcuni effetti collaterali, ed in particolare all’adozione di riforme non propriamente coincidenti con le specifiche necessità nazionali, sia in termini di priorità perseguite sia in termini di strutture istituite. Questo sembra esser il caso, ad esempio, della forte concentrazione dei documenti nazionali sull’obiettivo di competitività, che ha favorito l’aumento indiscriminato dei fenomeni di polarizzazione spaziale in tutti i contesti analizzati e il progressivo smantellamento della struttura territoriale ereditata dal periodo socialista².

In conclusione, i governi delle nazioni prese in esame hanno guidato l’evoluzione dei rispettivi contesti di governo del territorio all’interno di un contesto politico e socioeconomico estremamente fluido e in presenza di pressioni sistematiche esercitate dall’UE tramite meccanismi di condizionalità. L’attività di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad è stata dunque progressivamente plasmata, in un clima di costante incertezza, dalla prospettiva di adesione e dalla necessità di un rapido adeguamento ai requisiti comunitari, al fine di non inficiare il processo di adesione e di poter beneficiare appieno degli incentivi messi in campo dall’UE. Occorre sottolineare come le nazioni analizzate presentino ancora oggi, nonostante l’avvenuta adesione all’UE, contesti istituzionali e operativi di governo del territorio estremamente fluidi, e come la scarsa profondità temporale abbia permesso di osservare in maniera dettagliata la dimensione formale dei cambiamenti, mentre dica poco rispetto alla dimensione pratica delle modifiche promosse.

La rapidità dell’evoluzione dell’attività di governo del territorio durante il periodo di preadesione rende verosimilmente necessario un ulteriore periodo di “adattamento al cambiamento”, affinché sia possibile valutarne l’effettivo funzionamento. Inoltre, i meccanismi di condizionalità che hanno dominato i percorsi evolutivi dei contesti di governo del territorio nelle nazioni di Visegrad durante l’allargamento, sono venuti a mancare con l’effettiva adesione di queste ultime all’UE nel 2004. Nel prossimo futuro sarà dunque

² Allo stesso modo, la necessità di introdurre rapidamente livelli di governo regionali funzionanti ha portato a riforme caratterizzate da scarse riflessioni su quale fosse l’adeguata divisione amministrativa da adottare.

interessante esplorare quali meccanismi guideranno il processo di reciproca contaminazione fra contesti domestici e realtà comunitaria, e se tali meccanismi spingeranno in direzione dell'omologazione dei diversi contesti nazionali o se le specifiche peculiarità endogene contribuiranno a complessificare ulteriormente il quadro attuale.

14.3 L'adattamento della sfera comunitaria

Come appare evidente dai risultati presentati nel capitolo precedente, oltre che influenzare in maniera decisiva l'evoluzione dell'attività di governo del territorio all'interno dei paesi candidati, l'allargamento dell'UE ad est ha contribuito ad una progressiva ridefinizione dello European spatial planning. Tale impatto è avvenuto su due livelli differenti fortemente interrelati: secondo una prospettiva fenomenologica, l'allargamento ha avuto il risultato di modificare fortemente la geografia socioeconomica dell'UE, aumentando nel breve arco di tempo di tre anni l'estensione territoriale comunitaria di oltre il 40% e fornendole un ulteriore livello di complessità e eterogeneità a causa dell'elevato numero di nuove questioni e sfide oggettive con cui l'UE, i paesi candidati e gli stati membri, hanno dovuto e dovranno confrontarsi. Da un'ottica più attenta alle dinamiche processuali, invece, l'allargamento è andato ad influenzare in maniera decisiva la sfera del *policy-making* comunitario, innescando una serie di processi negoziali e di socializzazione che hanno portato un elevato numero di attori appartenenti agli stati membri, ai paesi candidati e alle istituzioni comunitarie a confrontarsi, all'interno di arene formali e non, in seno alla nuova realtà comunitaria.

All'interno dell'allargamento, la dimensione fenomenologica legata alle nuove sfide introdotte dalle peculiari caratteristiche socioeconomiche, territoriali, istituzionali e culturali dei paesi candidati e alle implicazioni delle stesse per il territorio dell'Unione allargata, ha intavolato una serie di questioni da risolvere in seno allo European spatial planning. Tali questioni hanno costituito altrettanti elementi di confronto fra attori di diversa provenienza all'interno dei tavoli alla base della definizione delle politiche comunitarie. Durante i diversi momenti di negoziato che hanno caratterizzato la "finestra di opportunità" aperta dall'allargamento all'interno del processo decisionale comunitario, i diversi attori coinvolti hanno così di volta in volta cercato di far prevalere il proprio punto di vista quale prospettiva privilegiata sul tavolo di contrattazione, nel tentativo di trarre i maggiori benefici secondo logiche maturate all'interno di arene differenti.

I processi negoziali in seno all'allargamento sono iniziati immediatamente all'alba della dichiarazione di Copenhagen del 1993, e hanno fin da subito posto l'attenzione sulla dimensione territoriale dell'allargamento stesso e sul futuro impatto di quest'ultimo sulla politica strutturale comunitaria. Ciò ha innescato un processo di graduale revisione dello European spatial planning, influenzato dai differenti approcci politici di tre categorie di attori guidati da differenti motivazioni: i paesi candidati spinti dalla volontà di raggiungere i benefici garantiti dall'accesso all'UE e allo stesso tempo impegnati nel tentativo di promuovere i propri interessi nell'arena di contrattazione comunitaria; gli Stati membri preoccupati di non perdere i propri privilegi all'interno del nuovo scenario e le istituzioni comunitarie impegnate nella gestione del processo di adesione, nella valutazione dei progressi compiuti dai diversi Stati membri, oltre che nel tentativo di estendere e adattare la propria

struttura operativa e le diverse politiche al nuovo contesto (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2002; Pallagst, 2006).

Le differenti posizioni hanno portato ad un complesso gioco di influenze e pressioni politiche regolato dal diverso potere che i vari attori hanno potuto esercitare nell'imporre i propri punti di vista. A partire dai primi anni '90 e durante tutto il periodo di preadesione, il processo di evoluzione dello European spatial planning è stato fortemente interconnesso con il sistema di poteri e preferenze che hanno regolato l'interazione dei diversi attori coinvolti nel processo decisionale comunitario. E' all'interno di tale contesto che l'Unione Europea ha dovuto provvedere alla progressiva estensione delle proprie politiche ai paesi candidati e, contemporaneamente, all'introduzione di appositi strumenti finalizzati sia ad intervenire direttamente sul territorio di tali nazioni sia a prepararle alla futura partecipazione alle politiche comunitarie quali Stati membri a tutti gli effetti. I negoziati fra UE e paesi candidati sono avvenuti all'interno di un contesto sempre più strutturato e caratterizzato dal susseguirsi di momenti di confronto ufficiali e dalla produzione di diversi documenti e strumenti che hanno avuto l'importante ruolo di catalizzare il dibattito circa i percorsi di adesione e il quadro comunitario a supporto delle singole nazioni (ad es. tramite l'Agenda 2000 della commissione, i partenariati di adesione, la Conferenza Europea, etc.). Allo stesso tempo, UE, Stati membri e paesi candidati, si sono confrontati all'interno dei lavori della Convenzione Europea che hanno dato vita al Trattato Costituzionale, dove le crescenti disparità territoriali di quella che di lì a poco sarebbe diventata la nuova UE27 hanno giocato un ruolo importante per l'inclusione del concetto di coesione territoriale all'interno del trattato.

Le pressioni esercitate da parte dei paesi candidati verso un ampliamento dell'attività politica comunitaria a tematiche di particolare interesse all'interno dei diversi contesti nazionali – lo sviluppo delle aree localizzate al confini orientali dell'Unione, l'integrazione delle minoranze etniche, l'estensione dei corridoi di trasporto, la riconversione industriale, la risoluzione delle emergenze ambientali etc. – hanno contribuito a modificare incrementalmente soltanto gli strumenti specificatamente istituiti in relazione all'allargamento, favorendo il progressivo riaggiustamento delle priorità perseguite tramite la politica di preadesione e l'introduzione di nuovi programmi. Invece, nonostante il processo di allargamento abbia contribuito a rimpiazzare nell'immaginario collettivo la dicotomia nord-sud che aveva caratterizzato l'UE15 con una più netta divisione ovest-est, priorità e strumenti "ordinari" dello European spatial planning sono principalmente evoluti nell'ottica di una semplice estensione degli stessi, senza che ciò abbia previsto una rielaborazione in vista delle peculiari priorità dei futuri paesi membri. Tale situazione è in massima parte dovuta all'atteggiamento fortemente cautelativo tenuto dai vecchi Stati membri durante tutto il processo di allargamento. Questi ultimi, spinti dal timore di un istantaneo ritiro dei benefici connessi con il supporto delle proprie regioni più deboli, hanno operato forti pressioni verso l'introduzione di nuovi meccanismi di distribuzione dei finanziamenti comunitari. Questo ha portato all'introduzione dei periodi di *phasing-out* e *phasing-in* nel periodo 2004-2006 ed il loro mantenimento nell'attuale periodo di programmazione, oltre che ad una sostanziale rivisitazione dei criteri di distribuzione dei fondi strutturali.

In conclusione, se l'allargamento dell'Unione Europea alla parte orientale del continente può potenzialmente costituire la base per un confronto reciproco fra due tradizioni di pianificazione profondamente differenti, e di conseguenza per un progressivo riorientamento

dei concetti alla base dello European spatial planning, l'evoluzione di tale ambito sembra essere avvenuta principalmente in risposta a stimoli provenienti dagli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie, senza che sia stato intrapreso alcun tentativo di ridefinire idee e concetti alla base della dimensione discorsiva in vista delle nuove sfide dell'Europa allargata.

Questo è comprensibile se si considera che la comunità epistemica che ruota intorno allo European spatial planning, fortemente radicata nella parte nord-occidentale del continente (Faludi, 2000: 249), non è stata interessata da alcuna contaminazione da parte di una potenziale componente esteuropea, almeno fino alla fine degli anni '90. I cambiamenti maturati in seno allo European spatial planning sono così avvenuti in seno a processi di contrattazione basati su variabili di potere e preferenze, all'interno dei quali gli interessi degli Stati membri sono prevalsi sulle posizioni dei paesi candidati. La partecipazione di esperti esteuropei ai programmi INTERREG e ESPON, a partire rispettivamente dal 1997 e dal 2003, hanno però dato il via ad un processo di ricongiungimento della *European planning community* (cfr. Wyporek, 2001, Pallagst, 2006). La maturazione, all'interno di tale comunità epistemica, di priorità e soluzioni di intervento che tengano conto delle specifiche condizioni delle diverse regioni dell'UE, e quindi anche della sua componente esteuropea, è la preconditione fondamentale per un'efficace evoluzione dello European spatial planning nella nuova Europa.

14.4 La governance territoriale comunitaria nell'allargamento

L'allargamento dell'Unione Europea ad est ha costituito un'importante "finestra di opportunità" per l'evoluzione di numerosi ambiti politici in seno all'UE e all'interno dei contesti domestici dei paesi candidati. Se ciò è avvenuto in quelle aree per le quali l'UE detiene una qualche competenza diretta in esclusiva o in condivisione con gli stati membri, i risultati del presente lavoro dimostrano come anche la governance territoriale comunitaria non sia stata immune dall'influenza dell'allargamento. In tale ambito, l'attivazione di specifici meccanismi di europeizzazione ha contribuito ad influenzare sia l'evoluzione dello European spatial planning sia i contesti di governo del territorio oggetto di indagine.

I principali elementi distintivi che caratterizzano la governance territoriale comunitaria nell'allargamento hanno in massima parte origine sia nelle caratteristiche peculiari delle nazioni di Visegrad, sia nelle relazioni di potere che esistono fra UE, stati membri e paesi candidati all'interno dell'allargamento stesso. La condizionalità implicita nei negoziati di adesione, legata alla volontà dei paesi candidati di guadagnare la *membership* comunitaria e di beneficiare degli aiuti economici messi in campo dall'UE, ha prodotto negoziati asimmetrici, fortemente squilibrati a favore dell'influenza top-down dell'Unione Europea sui contesti domestici. Durante l'intero processo di allargamento l'UE ha potuto esercitare un'enorme pressione sui paesi candidati affinché questi ultimi recepissero norme, direttive e principi comunitari senza alcun "se" e "ma", virtualmente eliminando ogni rischio di mancata trasposizione (Heritier, 2005). D'altro canto l'allargamento ad est ha concesso poco spazio perché i paesi candidati potessero operare nel tentativo di influenzare la politica comunitaria, assumendo le sembianze di un processo fondamentalmente a senso unico.

Nonostante l'assenza di competenze in materia di governo di territorio e, quindi, di relazioni coercitive in tale ambito, la forte asimmetria che ha caratterizzato le relazioni fra

l'UE e paesi candidati e il potere di porre condizioni vincolanti l'adesione e di proporre incentivi economici in relazione all'adozione di particolari regole hanno fornito all'UE la facoltà di influenzare fortemente i contesti di governo del territorio delle nazioni analizzate. All'interno della cornice scarsamente flessibile del processo di adesione, il carattere estremamente fluido dell'attività di governo del territorio delle nazioni dell'Europa centro orientale, dovuto alla pesante eredità del periodo storico precedente e alla transizione politica ed economica iniziata all'alba degli anni '90, ha fatto sì che la pressione sistematica esercitata dall'Unione Europea abbia avuto un forte impatto sia sulle strutture istituzionali e legislative dei diversi paesi che sull'adozione di specifiche priorità e strumenti operativi ai differenti livelli territoriali. La scarsa inerzia istituzionale dovuta all'elevata fluidità di contesti domestici in transizione e il forte potere contrattuale detenuto dall'UE durante i negoziati, hanno inoltre contribuito ad aumentare il ritmo delle trasformazioni dei contesti analizzati.

L'evoluzione dello European spatial planning è maturata invece all'interno di arene decisionali nelle quali l'inclusione dei paesi candidati, quando è avvenuta, ha fornito questi ultimi di una forza contrattuale decisamente inferiore rispetto agli Stati membri. I successivi momenti di confronto, come ad esempio la Convenzione Europea che ha portato alla redazione del Trattato Costituzionale, il processo che ha prodotto la pubblicazione della Territorial Agenda e i negoziati alla base dei nuovi criteri di programmazione, se da un lato hanno visto l'affermazione del concetto di coesione territoriale quale riferimento condiviso all'interno dello European spatial planning, sono però stati caratterizzati dal timore di diversi Stati membri di perdere i benefici garantiti loro dalla politica strutturale comunitaria. Tale situazione ha tradotto la revisione degli strumenti propri della politica comunitaria in una semplice estensione formale degli stessi alla nuova realtà a 27 stati e portato all'introduzione di particolari accorgimenti a garanzia delle regioni più povere dei vecchi Stati membri. Allo stesso tempo, e è mancato qualsiasi sforzo di revisione di idee e concetti alla base della politica territoriale comunitaria, nonostante questi ultimi, concepiti all'interno dell'UE 15, appaiano ormai per certi versi anacronistici.

In conclusione, è possibile affermare che la governance territoriale comunitaria osservata dalla prospettiva dell'allargamento ad est dell'Unione europea ha assunto un profilo fortemente asimmetrico, producendo da un lato un forte impatto sui contesti di governo del territorio dei nuovi stati membri, e limitando dall'altro l'evoluzione dello European spatial planning alla definizione di specifici strumenti a supporto dell'adesione e all'estensione formale di quelli già esistenti ai nuovi territori. Il ruolo cruciale giocato dai negoziati di preadesione ha fatto sì che l'evoluzione dei contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad e dello European spatial planning siano stati fortemente influenzati da meccanismi di europeizzazione facenti leva sulle preferenze e sul potere degli attori coinvolti all'interno delle arene decisionali che hanno caratterizzato la finestra di opportunità aperta dall'allargamento. Il ruolo giocato da meccanismi di socializzazione impostati sul reciproco scambio di conoscenze e informazioni è stato marginale, con l'evoluzione dei contesti di governo del territorio delle nazioni oggetto di indagine influenzata dall'adozione formale dell'*acquis* e delle priorità contenute nei documenti comunitari sotto la pressione dell'UE, e con il processo di evoluzione dello European spatial planning dominato dall'influenza degli Stati membri e privo di alcuna riflessione critica circa la reale pertinenza degli approcci adottati con la realtà della nuova Europa allargata (figura 14.1).

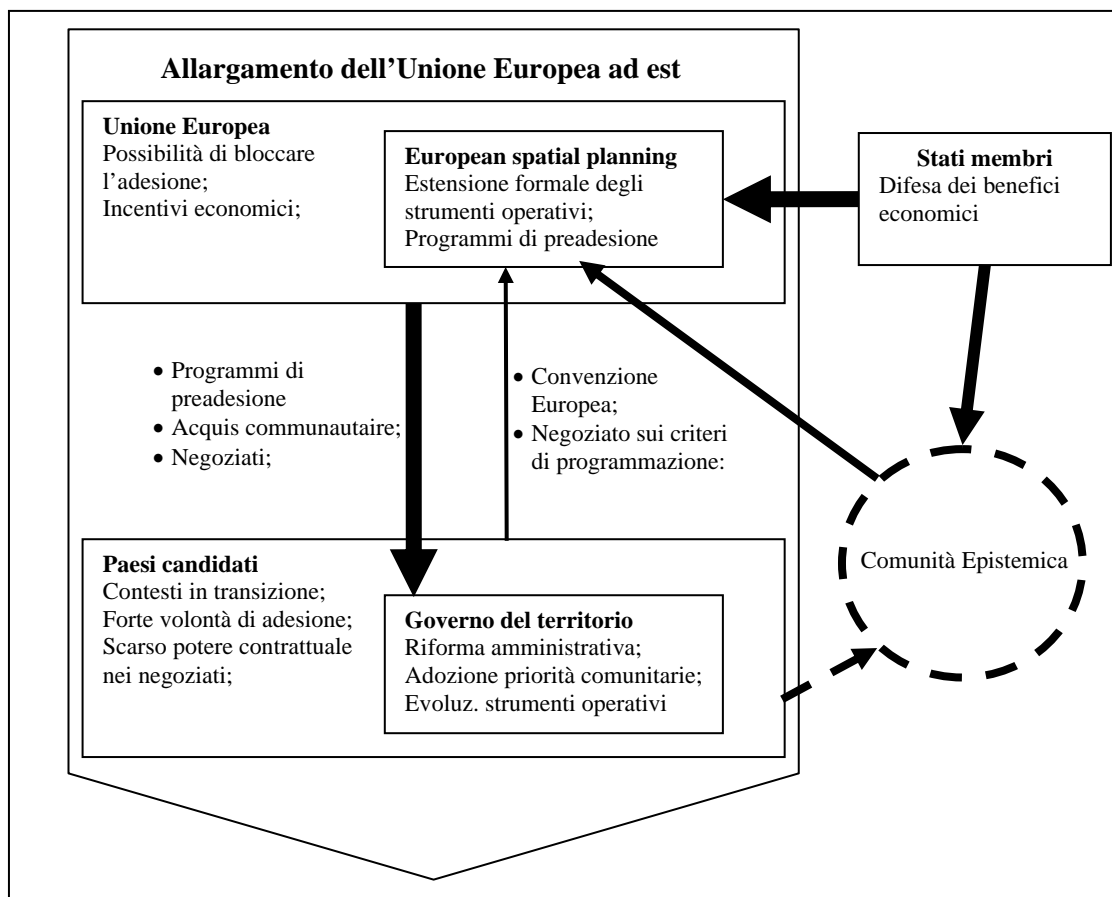


Figura 14.1: La governance territoriale comunitaria vista dalla prospettiva dell'allargamento ad est dell'Unione Europea. (Fonte: elaborazione propria)

Una delle principali conclusioni del presente lavoro è dunque costituita dal riconoscimento della forte asimmetria della governance territoriale comunitaria nell'allargamento dell'UE ad est, causata dalla preponderanza della pressione sistematica dell'UE esercitata grazie a meccanismi di condizionalità legati all'adozione dell'*acquis communautaire* e alla produzione di incentivi economici. In futuro sarà interessante osservare in che direzione tale situazione sta evolvendo, ora che le pressioni comunitarie si stanno progressivamente riducendo a causa dell'avvenuta adesione. Nonostante non sia semplice cogliere le caratteristiche di fenomeni così vicini nel tempo, è possibile supporre che con la cessazione dei meccanismi di europeizzazione strettamente legati all'allargamento e con l'effettiva partecipazione dei nuovi stati membri all'interno del processo decisionale comunitario, la reciproca contaminazione fra realtà comunitaria e contesti nazionali in materia di governo del territorio assuma progressivamente un carattere maggiormente equilibrato. All'interno dell'Europa allargata, i meccanismi unidirezionali di condizionalità che avevano dominato le relazioni fra UE e paesi candidati durante il processo di adesione appaiono verosimilmente destinati a lasciare il posto a processi di socializzazione più profondi, basati sullo scambio di conoscenza e informazione, che avevano invece avuto un impatto marginale in un clima dominato dalla necessità di rispondere efficacemente nel minor tempo possibile ai requisiti comunitari.

Nel nuovo scenario, un ruolo fondamentale potrebbe così essere giocato dall'allargamento della comunità epistemica che ruota attorno allo European spatial planning, finora

egemonizzata da esperti occidentali e ancora in cerca di una propria dimensione esteuropea. Se, come afferma Pallagst (2006), lo European spatial planning dovrà in futuro cimentarsi nella produzione di riflessioni innovative che considerino sia le caratteristiche del territorio dell'UE allargata nel suo insieme sia le specifiche emergenze territoriali dei nuovi stati membri, un contributo strategico in tal senso dovrà derivare dall'interazione fra esperti appartenenti a vecchi e nuovi stati membri all'interno della nuova comunità epistemica allargata (Drevet, 2002). Negli anni a venire, gli esperti appartenenti alla parte occidentale e orientale del continente saranno dunque chiamati a cogliere l'opportunità di allargare e approfondire le proprie conoscenze attraverso la condivisione di informazioni e approcci allo sviluppo territoriale, per contribuire all'evoluzione dello European spatial planning verso approcci più consoni alla nuova realtà comunitaria e al progressivo consolidamento dei contesti di governo del territorio dei nuovi stati membri all'interno della stessa.

In tale prospettiva, la presente ricerca può costituire, da un lato, una prima esperienza di analisi dei processi di europeizzazione della governance territoriale comunitaria che hanno caratterizzato l'allargamento ad est dell'Unione Europea; dall'altro, una base su cui impostare future analisi sui fenomeni di europeizzazione del governo del territorio nella nuova Europa.

14.5 Governance territoriale comunitaria e sistemi di pianificazione: nuovi stimoli di ricerca

In conclusione è possibile formulare alcune riflessioni più generali circa la natura e le caratteristiche dei sistemi di pianificazione delle diverse nazioni europee, e riguardo al ruolo di questi ultimi all'interno del complesso panorama della governance territoriale comunitaria. Tale operazione vuole contribuire alla comprensione della natura e del funzionamento dell'attività di governo del territorio all'interno dei diversi contesti nazionali, inserendosi così all'interno di un filone di relativa attualità teorica e operativa (Nadin & Stead, 2008; Stead, 2008; Adams, 2008; Janin Rivolin, 2008).

Dopo aver presentato alcune considerazioni sulla natura dei contesti nazionali di governo del territorio e sul modello analitico adottato alla base della presente ricerca, si passa a descrivere come, grazie all'adozione di una prospettiva dinamica nello studio delle diverse realtà nazionali sia possibile giungere a interessanti riflessioni circa le dinamiche evolutive che caratterizzano l'attività di governo del territorio all'interno di un determinato contesto. Successivamente sono evidenziate le principali forze che incidono su tale evoluzione, soffermando l'attenzione sul dibattito circa una possibile convergenza dei diversi contesti nazionali di governo del territorio. Infine, si muovono i primi passi in direzione di un'analisi sistematica dei processi di europeizzazione che coinvolgono European spatial planning e contesti domestici all'interno del complesso ambito della governance territoriale comunitaria, fornendo alcuni stimoli che possono costituire il punto di partenza per future riflessioni.

14.5.1 Analizzare il governo del territorio

L'obiettivo della presente tesi è consistito nel tentativo di far luce sul complesso concetto di governance territoriale comunitaria, discutendone ragioni istituzionali, modalità operative e interpretazioni critiche a partire da una prospettiva esteuropea, nella convinzione che

approfondire la comprensione di tali temi e delle ragioni della loro attualità potesse fornire un piattaforma utile a confrontare i diversi contesti nazionali e a comprenderne le motivazioni e le modalità alla base dei differenti processi evolutivi.

In tale ottica, sono stati analizzati i diversi contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad, focalizzando l'attenzione sulla "reazione" di questi ultimi al progressivo avvicinamento alla realtà comunitaria avvenuto negli ultimi due decenni. Tale operazione ha richiesto alcune riflessioni preliminari, finalizzate ad una esplorazione del concetto stesso di "governo del territorio", che in anni recenti ha sostituito il concetto di urbanistica nella discussione istituzionale e scientifica all'interno del nostro paese, in seguito a un'esigenza riconosciuta di ampliamento e di ridefinizione, verticale e orizzontale, delle attività di pianificazione del territorio (Janin Rivolin, 2004: 132).

La metodologia adottata tiene appunto conto di tali necessità, utilizzando una prospettiva che è al tempo stesso multidisciplinare e multiscalare, e si riferisce a tutte quelle politiche promosse dal settore pubblico dotate di una dimensione territoriale diretta o indiretta, concentrandosi su tutte le relazioni formali e informali di natura verticale esistenti fra i diversi livelli territoriali. Inoltre, riconoscendo il duplice scollamento esistente fra la determinazione degli obiettivi, la preparazione di strumenti operativi e la loro efficacia pratica (Mazza, 2003), l'analisi attribuisce al governo del territorio un carattere multidimensionale, prendendo in esame il processo di formazione di obiettivi e priorità, gli strumenti utilizzati per il perseguimento degli stessi e l'insieme di pratiche che garantiscono il funzionamento del sistema, tutto all'interno di uno specifico contesto istituzionale/legislativo.

Utilizzando tale approccio, è stato possibile analizzare i diversi contesti nazionali di governo del territorio in maniera rigorosa, studiandoli alla stregua di sistemi complessi e, nonostante, ciò riconducibili e comparabili all'interno del modello analitico definito. La definizione dell' "ipercubo del governo del territorio" (cfr. § 4.3) ha permesso di cogliere e mettere a sistema le diverse sfumature dell'attività di governo del territorio all'interno dei paesi oggetto di indagine. L'assunzione del concetto di multiscalarità quale caratteristica intrinseca delle realtà analizzate ha permesso di esaminare la declinazione dell'attività di governo del territorio alle diverse scale, rendendo possibile la formulazione di specifiche considerazioni circa le relazioni che intercorrono fra i vari livelli territoriali e, dunque, circa l'effettiva integrazione verticale del sistema. Allo stesso modo, il riconoscimento della multidisciplinarietà intrinseca nella mediazione fra le opposte esigenze di conservazione e di sviluppo, all'interno del processo di organizzazione degli usi del suolo (CEC, 1997: 24), ha consentito di analizzare sia l'apporto fornito dalle diverse discipline al governo del territorio, sia il ruolo giocato dai diversi settori politici in tale attività, permettendo di riflettere sull'effettivo grado di integrazione orizzontale di priorità e strumenti di natura settoriale. L'esplorazione del carattere multidimensionale del governo del territorio ha contribuito a dettagliare ulteriormente l'analisi, mettendo in luce le caratteristiche del quadro istituzionale e legislativo, gli obiettivi perseguiti, gli strumenti prodotti e la loro declinazione pratica.

E' stato però il riconoscimento della contingenza spaziotemporale del governo del territorio, e cioè di come l'evoluzione di tale attività sia costantemente mediata dallo specifiche caratteristiche di un determinato periodo storico e contesto geografico, a consentire di giungere alle considerazioni più interessanti. L'adozione di una prospettiva dinamica ha permesso di far luce sulle ragioni alla base dell'evoluzione dell'attività di governo del

territorio in relazione alle diverse le chiavi di lettura definite in precedenza. Ciò ha contribuito a far emergere come un contesto di governo del territorio possa essere compreso a pieno solo se analizzato nel proprio stato di divenire, alla stregua di un sistema complesso le cui componenti esistono solo in uno stato di continuo mutamento, e la cui evoluzione è continuamente influenzata da una fitta rete di stimoli interni ed esterni al sistema stesso.

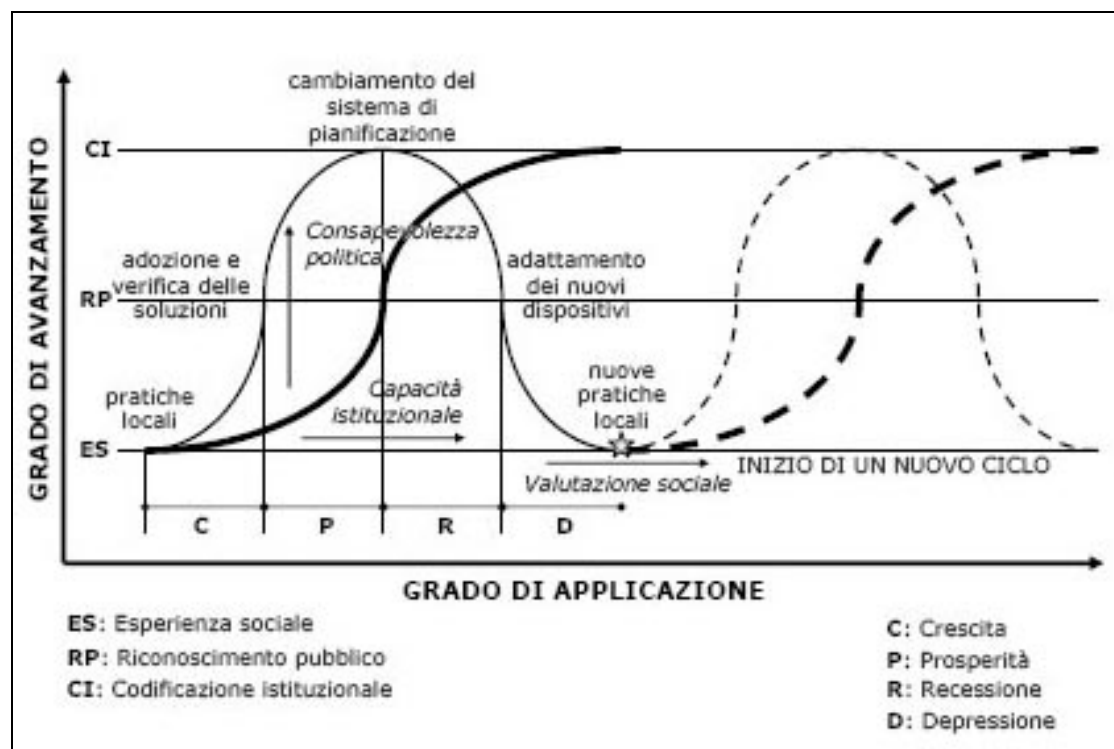


Figura 14.2: Il ciclo di innovazione nei sistemi di pianificazione come "tecnologie istituzionali". (Fonte: adattamento su Janin Rivolin, 2008:13)

Nel tentativo di fornire un modello concettuale di analisi dell'evoluzione dei sistemi di pianificazione territoriale, Janin Rivolin (2008) suggerisce che tali sistemi, funzionando come "tecnologie istituzionali", sono caratterizzati da propri cicli di innovazione. Questa ipotesi contribuisce a far luce sul ruolo giocato dalle dinamiche istituzionali nei processi innovativi che caratterizzano l'attività di governo del territorio in un determinato contesto. In tale ottica, l'autore ha provato ad adattare le teorie sui processi d'innovazione ai sistemi di pianificazione, arrivando a scomporre il processo evolutivo in tre momenti principali – esperienza sociale, riconoscimento pubblico e codificazione istituzionale – da cui passerebbe necessariamente il processo di produzione e diffusione dell'innovazione all'interno di un determinato contesto istituzionale (Figura 14.2).

In breve, secondo tale modello, la fase ascendente (C + P) sarebbe attivata dalla sperimentazione pratica di problematiche e soluzioni nell'ambito del governo del territorio, che emergono in particolari circostanze locali. In presenza di determinate condizioni, fra cui la consapevolezza politica delle problematiche emerse, tali esperienze possono condurre i poteri pubblici ad adottare in modo più sistematico le soluzioni adeguate ai problemi riscontrati. Successivamente, l'efficacia delle soluzioni adottate può portare, a sua volta, ad una legittimazione e alla conseguente codificazione istituzionale di tali soluzioni all'interno del

sistema di pianificazione. All'adozione di una nuova "tecnologia" segue, in genere, la diffusione di innovazione, attraverso effetti di rete e continua applicazione. Tale momento corrisponderebbe alla fase discendente del ciclo (R + D), nella quale i nuovi dispositivi sono applicati in modo generalizzato nel contesto istituzionale, inducendo adattamenti e semplificazioni e lasciando emergere incrementali nuovi problemi e nuove esigenze di soluzione.

Il modello illustrato si mostra utile, nel nostro caso, a interpretare le numerose riforme che hanno caratterizzato i contesti nazionali di governo del territorio delle nazioni di Visegrad. Ad esempio, la nascita di strutture amministrative autoelette a livello regionale ha seguito un processo molto simile, nascendo dalla necessità di specifici strumenti di governo del territorio a tale livello, principalmente su pressione dell'Unione Europea. Il riconoscimento di tale bisogno all'interno delle logiche dell'autorità pubblica ha portato, in primo luogo, alla produzione di strumenti redatti per conto delle amministrazioni regionali mancanti da parte di specifiche Agenzie di sviluppo regionale istituite *ad hoc*, di Ministeri del governo centrale o di autorità decentrate. Tale processo di riconoscimento politico è culminato, all'interno delle diverse nazioni, con l'istituzione di veri e propri livelli regionali di autogoverno che, a partire dai primi anni 2000, hanno iniziato a promuovere autonomamente lo sviluppo dei propri territori tramite programmi e strategie spesso legati a doppio filo con la programmazione comunitaria, e stanno ora vivendo la fase discendente del ciclo, e cioè la diffusione e il consolidamento del nuovo approccio allo sviluppo regionale.

Allo stesso modo, la necessità di intervenire sui crescenti squilibri che hanno interessato le strutture regionali dei paesi candidati durante la transizione, ha portato i diversi governi a definire e sperimentare specifici interventi reattivi per limitare le emergenze riscontrate, fino a giungere, alla fine degli anni '90, alla preparazione e approvazione di vere e proprie strategie integrate di sviluppo territoriale, concepite per tutto il territorio nazionale, i cui aspetti principali sono loro volta confluiti nei Piani di Sviluppo Nazionali preparati in risposta ai successivi periodi di programmazione comunitari.

Anche al livello locale, se la promulgazione degli atti sull'autogoverno locale approvati a cavallo del 1990 è stata il frutto di un'esigenza latente che aveva caratterizzato il quarantennio socialista, e che è riemersa prepotentemente all'alba della caduta del muro di Berlino, le diverse amministrazioni locali hanno sperimentare numerosi problemi legati alla mancanza di strumenti adeguati di gestione degli usi del suolo e di promozione dello sviluppo del territorio municipale, oltre che ad una dotazione finanziaria inadeguata. Tali criticità hanno portato alla redazione di moderni Atti di legge sulla pianificazione che hanno soppiantato l'apparato legislativo proprio del precedente periodo storico e, parallelamente, spinto in direzione di un'ulteriore decentramento di risorse a beneficio del livello locale.

Il modello illustrato presuppone, peraltro, che al di là della semplificazione concettuale l'evoluzione di ciascun sistema di pianificazione non sia frutto di singoli cicli di innovazione che si svolgono in compartimenti stagni, ma deve essere immaginata come una continua e selettiva interazione di un numero infinito di cicli, molti dei quali non arrivano a conclusione. Tali cicli possono agire in maniera parallela senza interferire gli uni con gli altri o, più spesso, intersecarsi e sovrapporsi, amplificando l'efficacia del processo e portando ad un grado di

innovazione maggiore³ o ad una maggiore rapidità del processo di codificazione istituzionale. Altre volte, la sovrapposizione di cicli di innovazione che agiscono in direzioni opposte, porta invece a limitare i risultati ottenuti, sovente inibendo la capacità istituzionale necessaria alla codificazione delle riforme richieste⁴.

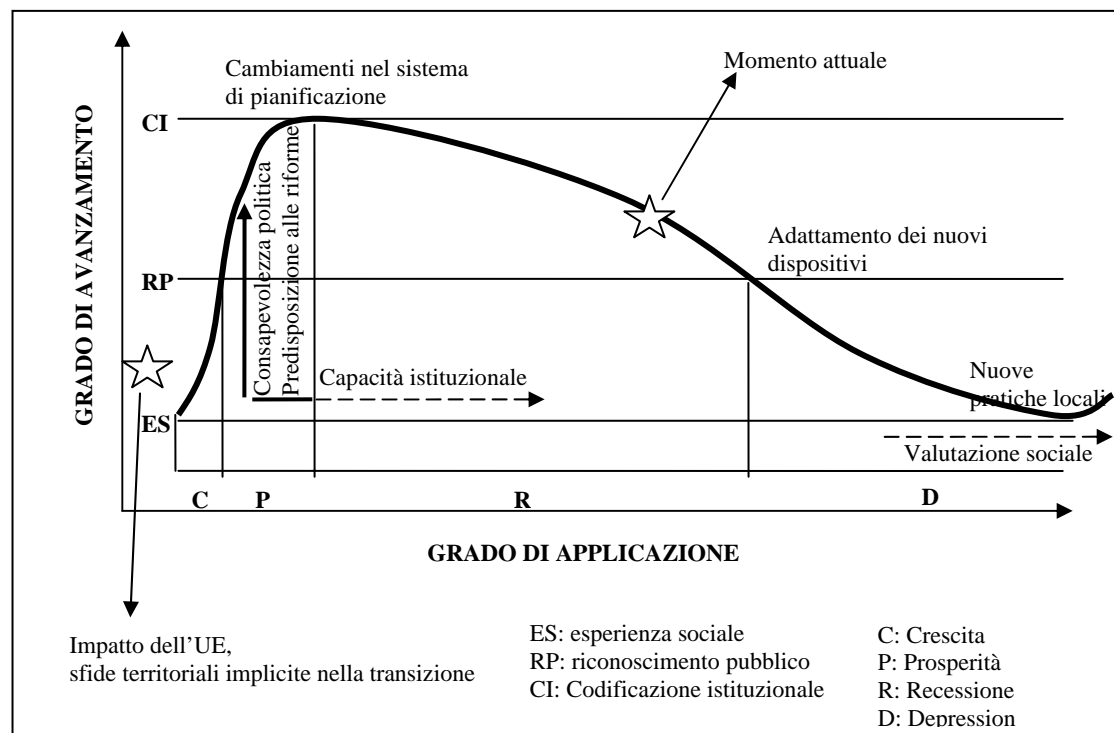


Figura 14.3: Ciclo di innovazione dei contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad. (Fonte: elaborazione propria)

Può essere utile operare un tentativo di reinterpretazione del modello ciclico di innovazione presentato in relazione alle caratteristiche dei contesti oggetto di indagine (Figura 14.3). In primo luogo, il carattere istituzionale estremamente fluido delle nazioni di Visegrad, l'elevato numero di sfide territoriali che hanno afflitto tali paesi durante la prima fase della transizione e la mancanza di un sistema consolidato di governo del territorio in seguito allo smantellamento dei sistemi centralizzati propri del precedente periodo storico, hanno fortemente ridotto l'inerzia istituzionale, rendendo tali contesti estremamente "osmotici" agli stimoli esterni, in primo luogo quelli di matrice comunitaria. La necessità di rispondere in maniera consona, da un lato, alle gravi emergenze di carattere territoriale e, dall'altro, alle condizioni poste dall'Unione Europea nell'ambito dei successivi momenti di negoziato, ha contribuito all'attivazione di numerosi cicli di innovazione in un brevissimo intervallo temporale. La presenza contemporanea di un così elevato numero di processi innovativi in atto ha agito da "moltiplicatore" delle riforme promosse, causando, a partire dalla metà degli anni

³ La promulgazione dei nuovi atti sulla pianificazione, ad esempio, deriva dal riconoscimento pubblico della necessità di sviluppare una serie di norme che regolino l'attività di pianificazione ai diversi livelli, e risponde alla sovrapposizioni di diversi cicli innescati da emergenze relative a diversi ambiti e a vari livelli territoriali.

⁴ E' questo, ad esempio, il caso del processo di regionalizzazione ungherese che, iniziato ormai dodici anni orsono, non ha ancora raggiunto una conclusione formale a causa dei conflitti che persistono fra i numerosi livelli amministrativi esistenti.

'90, un rivoluzionario processo di “reinvenzione” dei contesti di governo del territorio delle diverse nazioni (Altrock e al., 2006).

Le esperienze embrionali maturate durante la prima fase della transizione sono state tradotte in tempi brevi nell'introduzione di nuovi strumenti e azioni, soprattutto per merito dell'elevata vocazione politica al cambiamento che ha caratterizzato i governi di tali paesi durante tutto il periodo di preadesione. La forte “consapevolezza politica” della necessità di produrre riforme in tempi brevi ha costituito l'elemento principale alla base del progressivo avanzamento dei processi di innovazione nella loro fase ascendente.

Tali elementi, insieme alla fluidità dei contesti istituzionali attivi in tali paesi, ha reso possibile il rapido susseguirsi di processi di codificazione istituzionale, portando ad una sostanziale processo di ripensamento dell'attività di governo del territorio a tutti i livelli territoriali, caratterizzata dall'istituzione di nuovi livelli territoriali, leggi e strumenti operativi.

Una volta completate le riforme, però, la fase discendente del ciclo di innovazione ha iniziato a rallentare in maniera evidente. La debole capacità istituzionale dei contesti esaminati, specialmente in relazione alla fase di applicazione sistematica delle nuove tecnologie adottate, insieme alla scarsa reattività dell'autorità pubblica ai nuovi dispositivi, non ha permesso la conclusione del processo di sperimentazione e riadattamento incrementale delle innovazioni promosse.

In conclusione, è possibile affermare come, sia l'Unione Europea, sia le peculiari sfide territoriali emerse dal processo di transizione, abbiano costituito i principali interruttori che hanno attivato i cicli innovativi alla base dell'evoluzione dei sistemi di governo del territorio delle nazioni analizzate. L'elevato numero di problematiche e stimoli innovativi, l'alto livello di predisposizione alle riforme dei decisori pubblici e l'elevata fluidità dei contesti istituzionali hanno contribuito a velocizzare la fase ascendente del ciclo, facilitando il passaggio dal momento di sperimentazione di problemi e soluzioni a quello di codificazione istituzionale. Il processo diffusione dell'innovazione è però risultato assai più lento e tortuoso, a causa della scarsa capacità istituzionale propria dei vari contesti soprattutto nella fase discendente del ciclo, e ancora oggi la maggior parte delle riforme intraprese paiono attraversare una fase di sperimentazione che si annuncia lunga e contorta, e che proseguirà fino al reale consolidamento delle riforme intraprese.

14.5.2 Contesti di governo del territorio in evoluzione. Convergenza o divergenza?

Oltre che sulle caratteristiche dell'evoluzione del governo del territorio, l'adozione di una prospettiva dinamica nell'analisi permette di riflettere su similitudini e differenze riscontrabili nei diversi processi evolutivi, portando a sviluppare alcune considerazioni sulle dinamiche di convergenza e divergenza degli approcci al governo del territorio nei vari contesti. A tal proposito, occorre sottolineare come, oggi in maniera molto maggiore rispetto al passato, i diversi contesti domestici siano caratterizzati da un'apertura maggiore agli stimoli esterni, essendo inseriti all'interno di una fitta rete di influenze internazionali, che contribuiscono ad influenzarne la configurazione. I vari contesti sono dunque sempre più sensibili ad un vasto insieme di pressioni sistematiche dalle quali è impossibile prescindere, dalla globalizzazione, al cambiamento climatico, dalla condivisione del concetto di sviluppo sostenibile, al ruolo giocato dalla crescente competitività economica, dai cambiamenti demografici al processo di integrazione europea (Healey & Williams, 1993; Hutton & Giddens, 2000; Stead, 2008).

Proprio il processo di integrazione europea, ed il conseguente emergere della governance territoriale comunitaria, si configura come uno dei fenomeni più importanti che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni, soprattutto in relazione al rapido sviluppo dello European spatial planning pur in assenza di competenze istituzionali. Come già affermato a suo tempo dal Commissario europeo Bruce Milner, pianificare in isolamento oggi non sembra più infatti essere possibile (CEC, 1997:21), a causa della crescente importanza del ruolo giocato dalla governance territoriale nella gestione e distribuzione della crescita economica e nella conservazione del patrimonio ambientale del continente europeo, nell'ottica di una crescente coesione economica, sociale e territoriale.

Le implicazioni che ne derivano per il governo del territorio non possono passare inosservate. Proprio partendo da simili presupposti, Janin Rivolin (2004, 2008) sostiene che l'esperienza ormai ventennale di governance territoriale comunitaria ha fornito importanti stimoli di innovazione alle attività di governo del territorio in seno agli Stati membri, al punto che lo European spatial planning è generalmente identificato quale fattore di innovazione per la pianificazione (Janin Rivolin & Faludi, 2005: 212). Allo stesso modo, Waterhout (2008) sottolinea che, se risorse, regole e idee costituiscono i fattori principali che concorrono alla trasformazione dei sistemi di governance (Healey, 2006), l'introduzione di tali fattori al livello comunitario ha verosimilmente innescato processi di trasformazione e innovazione nei contesti nazionali.

In tale quadro, neanche la mancanza di una competenza formale di politica territoriale a livello europeo ha impedito allo European spatial planning di assumere un ruolo di rilievo nel dibattito internazionale quale istituzione "di fatto", capace di interagire con i contesti nazionali di governo del territorio e di accrescere in modo esponenziale le relazioni tra le culture tecniche della pianificazione presenti in Europa. L'incremento di tali relazioni costituisce, secondo Colomb (2007: 63), uno dei principali processi responsabili della promozione di innovazione nei contesti domestici, grazie soprattutto alla possibilità di riunire in arene comuni numerosi attori provenienti da contesti differenti. Proprio l'impatto dell'UE e il trasferimento di politiche e pratiche da un contesto all'altro costituiscono i due principali elementi a partire dai quali diversi autori hanno ipotizzato potenziali processi di *convergenza* fra i diversi contesti di governo del territorio (Healey & Williams, 1993; Davies, 1994; Stead, 2008).

Se, promuovendo lo scambio e la diffusione di idee e approcci al governo del territorio da un contesto all'altro (Bulmer & Padgett, 2004), l'UE dà vita ad un processo di apprendimento reciproco che risulta in una graduale convergenza delle pratiche e delle politiche di governo del territorio, i risultati della quale hanno già iniziato a manifestarsi (Davies, 1994: 69), la descritta convergenza non deve però essere intesa in termini di "omologazione" dei diversi contesti domestici ad un unico modello. Il processo di "europeizzazione della pianificazione a livello nazionale, regionale e urbano" descritto dallo SSSE (CEC, 1999: 45) non presuppone, infatti, alcun genere di omologazione. Al contrario, i risultati del presente lavoro sembrano supportare l'opinione condivisa da numerosi esperti che si sono occupati di europeizzazione e di comparazione dei diversi contesti di governo del territorio, e cioè l'assenza di tendenze all'omologazione delle politiche territoriali nazionali, regionali e locali promosse nei vari contesti domestici, se si escludono la condivisione di particolari obiettivi politici e la diffusione di determinati approcci promossi a livello comunitario (Adams, 2008; Stead, 2008).

D'altro canto, come afferma Goetz (2006), all'interno del contemporaneo dibattito sull'europeizzazione è proprio la mancanza di convergenza, nonostante i numerosi sforzi di integrazione promossi dall'Unione Europea, a costituire l'elemento dominante. Tale considerazione si pone in linea con la "risposta differenziale alle politiche europee" individuata da Heritier e al. nei diversi contesti nazionali (2001), e contribuisce a dimostrare come, all'interno del processo di europeizzazione, i sistemi domestici sembrano incorporare i diversi elementi promossi in sede comunitaria secondo logiche domestiche (De Jong e al. 2002), reagendo agli stimoli esterni secondo peculiari modalità prettamente autopoietiche.

L'analisi dell'evoluzione dei contesti di governo del territorio delle nazioni di Visegrad dimostra, come a suo tempo sostenuto da Healey e Williams (1993: 718), che l'eterogeneità che caratterizza l'insieme dei diversi approcci al governo del territorio pare destinata a persistere, a dispetto di ogni convergenza in termini di agende perseguite, soprattutto a causa dell'importanza delle tradizionali culture endogene di pianificazione che contribuiscono a distinguere le modalità di interpretazione dei crescenti stimoli esterni (cfr. Sanyal, 2006). A riprova di tale fatto, i contesti di governo del territorio analizzati, pur presentando numerosi elementi comuni nei propri percorsi evolutivi, sono caratterizzati da numerose differenze in termini di configurazioni operative ai diversi livelli territoriali. E' verosimile supporre che, se la condivisione di determinate priorità e approcci costituisce il risultato combinato della pressione sistematica esercitata dall'UE durante il processo di preadesione e delle simili sfide territoriali legate sia al comune passato socialista sia a percorsi di transizione a grandi linee paralleli, le differenze riscontrabili sono frutto della peculiare endogene dei vari paesi in termini di identità culturale, configurazioni istituzionali, emergenze specifiche.

Proprio partendo dalle differenze esistenti in termini di culture e approcci alla pianificazione, Adams (2008) arriva a mettere in dubbio l'esistenza di qualsiasi famiglia omogenea di governo del territorio in Europa, richiamando invece l'idea di un *melting pot* di approcci diversi, che si mischiano e si contaminano continuamente pur mantenendo intatte le proprie peculiarità fondamentali. La descritta eterogeneità che caratterizza il panorama di governo del territorio in Europa, contribuisce così ad una nuova lettura del concetto di *convergenza*, non come il frutto di un insieme di processi che spingono verso l'omologazione dell'attività di governo del territorio nelle varie nazioni, piuttosto come una progressiva contaminazione reciproca dei diversi contesti che ha come risultato un'ulteriore complessificazione del quadro generale. In quest'ottica, la crescente diversità si combina alla conoscenza reciproca, verso il consolidamento di un vocabolario comune del governo del territorio all'interno del quale coesiste un elevato grado di eterogeneità⁵.

14.5.3 Governance territoriale comunitaria: primi passi verso un modello di analisi

Se ha poco senso parlare di convergenza dei diversi contesti di governo del territorio in termini di omologazione, a causa del differente impatto che l'intervento comunitario, e più in generale l'insieme delle pressioni esogene, hanno nei diversi paesi, è però interessante cercare di far luce sulle logiche che caratterizzano l'interazione e la reciproca contaminazione fra contesti domestici e realtà comunitaria nell'ambito del governo del territorio.

⁵ Come affermano De Jong e Edelenbos (2007: 704, traduzione), tale diversità può essere letta come un importante di forza in vista delle future sfide territoriali del territorio europeo, in quanto "la biologia insegna come la diversità possieda un valore intrinseco nel fornire soluzioni innovative ai problemi posti dall'evoluzione".

Si è detto come i diversi contesti, sottoposti a stimoli esterni, reagiscono in maniera autopoietica, e cioè secondo logiche maturate all'interno dei contesti stessi. Se ciò è vero, è possibile supporre che contesti caratterizzati da caratteristiche simili reagiscano in maniera simile in presenza di sollecitazioni simili. A supporto di tale ipotesi, Goetz (2006) sottolinea come l'impatto del processo di europeizzazione sui diversi contesti domestici – sia esso di natura istituzionale, discorsiva, operativa etc. – non avviene in maniera casuale, ma obbedisce a determinate logiche che permettono di identificare una certa similitudine fra contesti appartenenti a “famiglie di nazioni” dalle caratteristiche simili⁶. Seguendo tale logica, e prendendo spunto dalle riflessioni maturate all'interno del presente lavoro, è possibile operare un primo embrionale tentativo di definire un modello utile ad analizzare il processo di contaminazione reciproca fra realtà comunitarie e contesti domestici nell'ambito del governo del territorio (Figura 14.4).



Figura 14.4: Proposta di quadro analitico per lo studio dei processi di europeizzazione nel governo del territorio.
(Fonte: elaborazione propria)

⁶ Il concetto di “famiglia di nazioni” si fonda su tre componenti principali (Castels, 1993): 1) è possibile identificare famiglie distinte, definite in termini di condivisione di attributi geografici, linguistici, culturali e/o storici; 2) esistono una serie di processi in atto che contribuiscono a perpetuare tali elementi comuni e 3) le famiglie di nazioni sono importanti nell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche, poiché simili risposte politiche possono derivare, in tutto o in parte, da matrici culturali e contesti istituzionali comuni.

In primo luogo, è interessante richiamare il concetto di *path-dependency*. Secondo il lavoro di North (1990: 94, traduzione), “il processo che ha portato all’attuale quadro istituzionale è rilevante nel limitare i futuri percorsi di scelta”. Partendo da presupposti simili, Hauner e al. (1995) applica tale concetto all’evoluzione di contesti post-socialisti, arrivando a concludere come l’evoluzione istituzionale si manifesta in tali paesi come un insieme di ricombinazioni, riadattamenti e permutazioni di vecchi e nuovi elementi. L’analisi dell’evoluzione del governo del territorio nelle nazioni di Visegrad ha dimostrato, appunto, il ruolo fondamentale giocato dalle caratteristiche del contesto domestico nell’influencare l’impatto dell’Unione Europea sullo stesso. Le possibilità evolutive sono state fortemente limitate dalla peculiare situazione contestuale in cui versavano tali nazioni, come ad esempio l’estrema malleabilità del contesto istituzionale, l’eredità del precedente periodo storico etc.

La natura del contesto domestico costituisce, dunque, il primo dei due insiemi di variabili che formano il modello proposto. In tale ottica, gli stimoli di innovazione provenienti dalla dimensione comunitaria e, più nel dettaglio, dallo *European spatial planning*, sono reinterpretati all’interno dei diversi contesti nazionali alla luce di una serie di variabili proprie del contesto stesso, qui definite *caratteristiche contestuali*. Fra di esse, un ruolo fondamentale è giocato dalla *fluidità del contesto istituzionale*, che l’analisi svolta ha dimostrato essere inversamente proporzionale all’inerzia opposta all’accoglimento di nuovi elementi e alla modifica di quelli esistenti. La fluidità del contesto influisce anche sulla predisposizione della pubblica autorità ad intraprendere riforme in seguito agli stimoli ricevuti, volontà inoltre direttamente proporzionale alla *necessità di partecipare alle azioni promosse dall’UE*. Allo stesso modo, il grado di *coerenza* della realtà istituzionale/amministrativa con le modalità di funzionamento degli interventi comunitari gioca un ruolo importante nel definire la direzione e l’intensità del processo di europeizzazione. La *capacità istituzionale* di un determinato contesto influenza la codificazione istituzionale delle innovazioni promosse e il grado di applicazione delle stesse all’interno della realtà domestica, che ne favorisce la sperimentazione e il progressivo riadattamento. Infine, l’impatto degli stimoli comunitari è filtrato e plasmato dalla *cultura della pianificazione* caratteristica di un determinato contesto, che influisce sulle modalità di risposta all’innovazione da parte dei diversi attori (Van Dijk, 2002).

Le peculiari caratteristiche contestuali delle nazioni che interagiscono con la realtà comunitaria contribuiscono allo stesso tempo a definire le modalità di ridefinizione dello *European spatial planning* e, dunque, l’impatto dei contesti domestici in tale ambito. L’emergere di *nuove sfide territoriali* all’interno degli stati membri costituisce un’importante stimolo di innovazione, così come il contatto della realtà comunitaria con la *cultura di pianificazione* propria di un determinato contesto, con l’impatto delle diverse culture che è direttamente proporzionale all’integrazione di esperti nazionali all’interno della *European planning community*. Anche specifiche *configurazioni istituzionali* presenti all’interno dei diversi contesti nazionali possono andare ad influire sulla ridefinizione incrementale delle modalità operative alla base delle politiche territoriali comunitarie.

Un secondo insieme di variabili, che influisce sul processo di reciproca contaminazione fra UE e contesti domestici nell’ambito del governo del territorio, è implicito all’interno del *mezzo di relazione* all’interno del quale si sviluppano i processi di europeizzazione. I risultati del presente lavoro suggeriscono come l’equilibrio delle forze di influenza fra UE e contesti

nazionali differisca in maniera evidente a seconda che queste agiscano all'interno della normale *partecipazione all'attività comunitaria* o nell'ambito di un *allargamento* della UE.

Come si è detto, per sua stessa natura, il processo di allargamento agisce da catalizzatore di cambiamento, generando un elevato numero di stimoli di innovazione che vanno ad incidere sia sullo European spatial planning sia sulle realtà nazionali dei paesi candidati. L'impatto di tali stimoli è legato ad un elevato numero di variabili, fra cui assumono un'importanza decisiva il *numero di paesi* coinvolti nel processo e il conseguente *grado di strutturazione* dello stesso. Durante l'allargamento ad est, la necessità di relazionarsi contemporaneamente con un elevato numero di nazioni dalle caratteristiche eterogenee ha portato l'Unione a strutturare il processo di preadesione in maniera più rigida rispetto agli allargamenti precedenti, garantendo, tramite la definizione di una continua serie di momenti di confronto, scadenze e controlli, un maggiore impatto sui paesi candidati.

All'interno del processo di allargamento, un ruolo chiave è inoltre giocato dalle *relazioni di potere* che si instaurano fra Stati membri, Paesi candidati e istituzioni comunitarie e, in particolare, dall'*atteggiamento degli Stati membri* in relazione alla futura adesione dei paesi candidati e alle implicazioni di tale fenomeno per la programmazione comunitaria. La possibilità di dare vita a diverse pressioni di adattamento basate sul concetto di *condizionalità* costituisce una variabile importante nel determinare l'impatto comunitario sui paesi candidati. Allo stesso modo, l'apertura di *arene di confronto* fra attori appartenenti ai diversi contesti può contribuire ad attivare processi di socializzazione che possono influire sia sull'evoluzione dell'attività di governo del territorio all'interno dei paesi candidati, sia sulla progressiva ridefinizione dei concetti alla base della politica territoriale comunitaria.

Se il processo di europeizzazione è interno alla normale partecipazione all'attività comunitaria, l'insieme di influenze che legano unione Europea e Stati membri assume invece un carattere decisamente più equilibrato e basandosi principalmente sui *processi di socializzazione* fra i diversi attori. Il grado di coinvolgimento delle diverse nazioni all'interno della *European planning community* contribuisce ad influenzare sia la diffusione di concetti, idee e approcci comunitari all'interno delle diverse realtà nazionali, sia la possibilità di promuovere priorità e obiettivi nazionali nell'arena comunitaria. Anche il diverso *peso politico* dei vari Stati membri all'interno della realtà dell'UE è una variabile importante dei processi di europeizzazione, così come la *formazione di coalizioni* fra più stati, che può favorire il consolidamento di determinate prospettive in seno allo European spatial planning. Infine, il grado di *partecipazione alle azioni operative* promosse dall'UE, dalle iniziative comunitarie alla programmazione strutturale, influenza l'impatto comunitario sui contesti domestici, determinando la promozione di approcci e pratiche innovative.

Il modello illustrato è volto a tentare di individuare un primo insieme di variabili che caratterizzano i processi di europeizzazione in atto fra realtà comunitaria e contesti nazionali nel campo del governo del territorio. Lungi dal ritenersi esaustive, le riflessioni presentate si propongono come indizi meditati per un percorso di ricerca finalizzato un'analisi sistematica del complesso fenomeno della governance territoriale comunitaria.

APPENDICI

A. Contesti di governo del territorio in Europa

Le varie analisi comparative che hanno preso in esame le configurazioni dei differenti contesti nazionali di governo del territorio attivi nel continente europeo hanno portato alla suddivisione degli stessi in differenti tipologie fondate, di volta in volta, sulle specifiche variabili alla base delle analisi stesse. Prendendo in esame i maggiori studi comparativi realizzati negli ultimi due decenni, Nadin e Stead (2008) identificano due principali approcci alla base di tali analisi. Il primo prevede la definizione di diverse “famiglie” di governo del territorio a partire da una precedente classificazione in base ai differenti “stili” legali e amministrativi esistenti nelle varie nazioni d’Europa. Il secondo approccio cerca invece di applicare un più vasto insieme di criteri analitici al fine di produrre una serie di particolari “ideal-tipi” (o “tradizioni”) di governo del territorio, per poi analizzare i diversi contesti nazionali alla luce di questi ultimi.

A.1 Famiglie legali e amministrative

E’ possibile individuare tre contributi che fondano l’analisi comparativa dei diversi contesti di governo del territorio sui differenti sistemi legali e amministrativi operanti negli stati membri. Il primo tentativo, in ordine cronologico, è quello di Davies e al. (1989), che prende in esame cinque nazioni appartenenti al contesto nordeuropeo (Danimarca, Inghilterra, Francia, Olanda e Germania Occidentale), mettendo in luce una sostanziale discrepanza fra il sistema di pianificazione Inglese e gli altri quattro. L’analisi operata dall’autore è fondata principalmente sui sistemi legali all’interno dei quali il governo del territorio delle varie nazioni opera. La “certezza legale” garantita nelle nazioni dell’Europa continentale, dotati di apparati giuridico/legislativi di matrice napoleonica o scandinava, viene confrontata con l’alto grado di discrezionalità amministrativa propria del sistema inglese, intrinseco nelle caratteristiche della “Common Law” britannica. Tale differenza risulta nell’assenza di piani di zonizzazione vincolanti nel contesto inglese, che è caratterizzato da un peculiare approccio basato sulla “performance” degli interventi presentati, mentre gli stessi sono lo strumento più diffuso nell’Europa continentale, fornendo all’attività di governo del territorio all’interno delle nazioni analizzate un carattere prettamente “conformativo” (Janin Rivolin, 2008)

Anche Newman e Thornley (1996), seguendo un approccio simile, analizzano il governo del territorio attraverso il confronto di specifiche “famiglie legislative”. Seguendo tale approccio, gli autori organizzano le nazioni analizzate - nella fattispecie quelle appartenenti all’UE 15 - in differenti gruppi fondati sulle caratteristiche legali e amministrative dei diversi contesti, all’interno dei quali è possibile aspettarsi simili approcci all’attività di governo del territorio. Viceversa, notevoli differenze emergono fra nazioni appartenenti a gruppi differenti. Tale suddivisione si basa a sua volta su una precedente definizione delle differenti famiglie legislative esistenti nel mondo, condotta da David e Brierley (1985) e

successivamente ripresa da Zweigert e Kotz (1987). Questi ultimi introducono il concetto di “stili legali”, dove con stile si intende l’insieme di quegli elementi distintivi che da ad un sistema il proprio carattere particolare¹. Anche le modalità secondo le quali le funzioni di governo sono amministrate varia sensibilmente fra le varie nazioni. A tal proposito, Newman e Thornley si concentrano principalmente sulle strutture amministrative, evidenziando l’equilibrio di responsabilità e competenze fra i vari livelli territoriale (nazionale, regionale, locale) e la relativa autonomia e peso politico dei differenti soggetti del governo del territorio. L’analisi porta all’identificazione delle seguenti famiglie di governo del territorio:

- La famiglia Britannica si colloca separatamente dagli altri gruppi e deriva principalmente dalla tradizione della Common Law britannica – un complesso sistema di casi legali sviluppatosi incrementalmente decisione dopo decisione – e dall’assenza di una costituzione scritta. Tale stile è proprio di Inghilterra, Galles, Irlanda, e in maniera minore della Scozia (che presenta alcune caratteristiche più prossime alle famiglia Napoleonica, a causa dei passati legami con la Francia).
- La famiglia Napoleonica, che ha origine in Francia ed è propria di numerose nazioni (Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Grecia), presenta caratteristiche decisamente eterogenee fra una nazione e l’altra. All’opposto dello stile legale Britannico, quello Napoleonico si basa su un complesso codice di leggi scritte, composto da norme principalmente astratte fortemente radicate nelle teorie illuministe, e ha le sue radici nel Codice Civile promulgato nel 1804 a seguito della Rivoluzione Francese e, prima ancora, nel codice legislativo della Roma antica (Zweigert & Kotz, 1987).
- La famiglia Germanica può in qualche modo essere considerata un distinto ramo della famiglia Napoleonica, caratterizzato da un più profondo dibattito teorico e, soprattutto, dall’assenza di un forte potere centrale capace di imporre un sistema legale comune. Tale stile è proprio di nazioni che si sono evolute verso modelli federali (come Germania, Austria e Svizzera). Al suo interno assumono particolare rilievo i documenti costituzionali, che sono alla base della suddivisione dei diversi livelli di governo e dell’assegnazione di poteri e competenze agli stessi.
- La famiglia Scandinava, che comprende Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia, si distingue fortemente dal modello Britannico e presenta elementi divergenti anche rispetto alle altre famiglie, forse a causa del ritardo con il quale tali nazioni sono state contaminate dagli ideali della Rivoluzione Francese. Tale stile manca della scientificità propria del modello Germanico, e presenta un’attitudine decisamente più pragmatica, facendo delle unità di governo locale la pietra miliare dei differenti sistemi costituzionali.

Gli autori riservano inoltre un discorso particolare all’Europa Orientale che, all’epoca dello studio, era ancora in balia degli stravolgimenti indotti dalla caduta del blocco sovietico. A proposito di tali nazioni, Newman e Thornley affermano la difficoltà di giungere a conclusioni definitive, a causa dello stadio embrionale che ancora caratterizzava i neonati sistemi di

¹ Gli autori suggeriscono che i fattori che contribuiscono a definire uno stile particolare possono essere suddivisi in (1) sviluppo storico, (2) modalità legale di pensiero e (3) fonti legali e ideologia. A seguito di tale definizione, essi identificano cinque differenti stili legali (o famiglie) nel continente europeo (Britannico, Napoleonico, Germanico, Scandinavo ed Est Europeo) (Zweigert e Kotz, 1987).

governo post-socialisti². Essi spiegano altresì come i contesti di governo del territorio delle varie nazioni avrebbero seguito percorsi di consolidamento indipendenti, tendendo a configurazioni fortemente influenzate, da un lato, dalle peculiarità endogene e, dall'altro, da una serie di elementi esogeni comuni (dal condiviso passato socialista, al riemergere delle radici storiche comuni con Austria e Germania, all'influenza dell'Unione Europea).

Infine, un'ulteriore contributo ispirato sulle differenti famiglie legislative ed amministrative esistenti in Europa è stato prodotto da Balchin, Sykora e Bull (Balchin e al., 1999) e analizza le differenze esistenti fra i vari stati europei in termini di pianificazione e politiche regionali. Partendo dall'analisi di Newman e Thornley (1996), Gli autori operano una suddivisione dei contesti analizzati a partire dal livello di decentralizzazione di competenze e responsabilità ai diversi livelli amministrativi. Vengono così identificati diversi gruppi, ognuno dotato di particolari caratteristiche: (1) stati unitari con competenze di governo del territorio essenzialmente nelle mani del livello centrale (Lussemburgo; Irlanda; Grecia); (2) nazioni con competenze di governo del territorio decentralizzate al livello municipale (Danimarca; Svezia; Norvegia e Finlandia); (3) paesi che stanno procedendo ad una devoluzione delle competenze di governo del territorio alle regioni (Portogallo, Gran Bretagna e Francia), (4) stati con competenze di governo del territorio sostanzialmente localizzate al livello regionale (Italia, Spagna) e (5) stati federali (Germania, Austria, Svizzera e Belgio). Anche quest'ultimo contributo presenta una sorta di appendice dedicata all'Europa centro orientale, decisamente più ricca di informazioni rispetto al tentativo del volume citato precedentemente, in parte grazie al maggior orizzonte temporale dell'analisi. Il testo prende qui in esame i sistemi di governo del territorio di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, analizzando le trasformazioni in atto in maniera dinamica, soffermandosi di volta in volta sui diversi livelli amministrativi coinvolti.

A.2 “Tradizioni” e “ideal-tipi”

Il secondo gruppo di contributi opera una suddivisione dei contesti nazionali di governo del territorio in base ad una serie di criteri analitici postulati a priori. E' questo il caso dell'*EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* che, esplorando i contesti di governo del territorio degli allora quindici stati membri dell'Unione Europea alla luce di una serie di differenti categorie, identifica quattro *ideal-tipi* o *tradizioni*³ (CEC, 1997). L'analisi si fonda sull'individuazione di sette differenti variabili (struttura legale e istituzionale, ambito disciplinare coperto dalle politiche promosse, sviluppo della pianificazione nazionale e regionale, distribuzione di poteri e competenze fra governo centrale e amministrazioni locali, ruolo del settore pubblico e del settore privato, maturità del sistema, distanza fra obiettivi

² L'approccio allo sviluppo economico e le strutture politiche e amministrative delle nazioni dell'Est Europa erano caratterizzate, all'epoca della redazione del testo, da un'elevata fluidità, rendendo difficoltosa ogni analisi dei contesti nazionali di governo del territorio. Le cause principali di tale situazione andavano ricercate, secondo gli autori, nelle difficoltà incontrate nell'istituzione di un efficiente mercato immobiliare, nella mancanza della necessaria stabilità politica e nell'incertezza dell'organizzazione amministrativa, fattori che avevano contribuito a minare la stabilità delle neonate economie di mercato (Newmann & Thornley, 1996).

³ Utilizzando il termine *tradizione*, il Compendio enfatizza come l'attività di governo del territorio sia fortemente radicata nelle complesse condizioni storiche e culturali di un determinato contesto (Nadin & Stead, 2008).

espressi e risultati ottenuti), sulla base dei quali vengono proposte quattro maggiori tradizioni di governo del territorio, ai quali successivamente sono riferiti i diversi contesti nazionali:

- Pianificazione Economica Regionale. Il governo del territorio si occupa di un ambito molto vasto e concorre al raggiungimento di molteplici obiettivi sociali ed economici, specialmente in relazione alla disparità di ricchezza, disoccupazione e condizioni sociali fra le diverse regioni del territorio nazionale. Il governo centrale gioca un ruolo principale nella gestione dello sviluppo del territorio nazionale. Il sistema di pianificazione francese, e in misura minore quello portoghese, sono associati a tale modello, e numerose altre nazioni perseguono simili obiettivi di politica regionale, anche se in maniera meno articolata.
- Approccio Comprensivo Integrato. Il governo del territorio è perseguito attraverso una gerarchia sistematica e formale di strumenti di piano che vanno dal livello nazionale a quello locale, e coordinano le attività della pubblica amministrazione nei differenti settori, riferendole ed integrandole nella loro dimensione territoriale. Il contesto olandese e quello tedesco sono comunemente associati a tale tradizione, che è necessariamente propria di sistemi maturi, in quanto richiede istituzioni e meccanismi collaudati e consolidati, e una forte legittimazione dell'attività di pianificazione⁴.
- Gestione degli Usi del suolo. Il governo del territorio è associato al controllo e alla regolazione degli usi del suolo a livello locale, perseguito in maniera rigorosa nel tentativo di conciliare sviluppo, crescita e sostenibilità. Le autorità locali detengono le principali competenze e responsabilità, ma anche l'amministrazione centrale è coinvolta nella redazione di obiettivi e linee guida e nella supervisione delle attività ai livelli inferiori. Il Regno Unito è l'esempio principale di tale tradizione, ma anche Irlanda e Belgio possono essere incluse in tale categoria, nonostante l'approccio più "comprensivo".
- Urbanistica. La tradizione urbanistica è caratterizzata da un forte sapore architettonico e agisce tramite il disegno urbano, il controllo delle costruzioni e la regolazione della forma delle città. Tale caratteristica interessa principalmente i paesi mediterranei, dove la regolazione degli usi del suolo è solitamente affidata a rigidi strumenti regolativi e di zonizzazione.

Il Compendio ha rappresentato il primo tentativo ufficiale di fornire un'analisi comprensiva dei sistemi di governo del territorio degli stati membri dell'Unione⁵. Man mano che la prospettiva del futuro allargamento dell'UE alle nazioni dell'Europa centro orientale assumeva maggiore concretezza, il documento ha risentito a risentire in misura sempre maggiore della mancanza di analisi riferite all'attività governo del territorio in tali contesti. In tale direzione, sono state elaborate diverse proposte di revisione del documento, e una prima ricognizione delle operazioni necessarie per la stessa è stata affidata ad uno dei progetti di

⁴ Le nazioni che adottano l'Approccio Comprensivo Integrato possono essere suddivise in due sottogruppi: da un lato le nazioni scandinave, dove il ruolo delle autorità locali è dominante, nonostante le responsabilità condivise con il governo centrale, e dall'altro le nazioni federali, come Austria e Germania, dove il ruolo principale è giocato dal livello regionale.

⁵ E' importante sottolineare come il testo riconosca che, se specifici contesti nazionali coincidono quasi completamente con una delle tradizioni individuate, la maggior parte delle nazioni presentano caratteristiche associabili a tradizioni diverse. Esse rappresentano infatti semplicemente ideal-tipi, ovvero sintesi della reale complessità dei fenomeni osservabili (Nadin & Stead, 2008), e servono come unità di misura con cui comparare le diverse realtà, senza pretendere di descriverle nella loro interezza.

ricerca elaborati all'interno dello European Spatial Planning Observation Network (ESPON 2005). Il progetto *ESPON 2.3.2 Governance of Territorial and Urban Policies, from EU to Local level*, opera in tal senso un tentativo di rivisitazione dei contenuti del Compendio, fornendo “un modesto approfondimento sui movimenti che hanno avuto luogo” dalla redazione dello stesso (ESPON, 2007: 112, traduzione). In tale ottica, il contributo prende in esame tutte le 29 nazioni del cosiddetto spazio ESPON (UE 27, Svizzera e Norvegia), e le classifica in relazione alle quattro tradizioni definite nel Compendio⁶.

Allegato al rapporto conclusivo del progetto, con il titolo *Spatial Planning Styles: A new Physiognomy for Europe*, lo studio in questione sottolinea, come a suo tempo il Compendio, come la principale difficoltà nel classificare i diversi contesti di governo del territorio in categorie specifiche derivi proprio dalla moltitudine di variabili che determinano la varietà degli approcci adottati di volta in volta nei vari stati membri. Il risultato dell'insieme di movimenti, variazioni e contaminazioni è una figura complessa di nazioni che compongono il puzzle dei differenti approcci al governo del territorio in Europa. Dai risultati del lavoro emerge, ad esempio, come Belgio, Francia, Irlanda e Lussemburgo abbiano progressivamente adottato elementi propri dell'approccio comprensivo integrato, mentre Germania, Svezia e Regno Unito si siano mosse verso stili più prossimi alla pianificazione economica regionale. Lo studio conclude suggerendo la crescente convergenza dei diversi approcci del panorama europeo verso una combinazione ibrida fra approccio comprensivo integrato e pianificazione economica regionale, definito “approccio neo-comprensivo integrato”.

La figura A.1 evidenzia come gli studi presi in esame abbiano portato ad una serie di risultati eterogenei, alimentando la consapevolezza di come l'attività di governo del territorio in un determinato contesto costituisca un sistema complesso caratterizzato da innumerevoli variabili e sfumature, e di come contesti differenti possano presentare allo stesso tempo diverse convergenze e similitudini. Osservando i diversi tentativi presentati, è possibile però evidenziare anche una serie di elementi comuni:

- in primo luogo, tutti i contributi mettono in luce l'importanza del contesto legale/amministrativo e della distribuzione delle competenze di governo del territorio ai diversi livelli territoriali;
- inoltre, la maggior parte dei lavori enfatizza la peculiare fluidità di tale attività, quale realtà dinamica che evolve in relazione a stimoli interni ed esterni reinterpretati secondo specifiche peculiarità contestuali;
- le nazioni esteeuropee, prese in esame da tre dei cinque contributi esplorati, vengono descritte come sistemi fluidi in continuo divenire⁷, nei quali l'influenza dell'eredità socialista sull'incerta realtà attuale appare allo stesso tempo “evidente e difficile da valutare” (Balchin e al., 1999:162, traduzione), un “ingombrante passato dal quale appare arduo emanciparsi” (Newman & Thornley, 1996:24, traduzione);
- infine, i diversi contributi concentrano l'attenzione sull'esistenza di una serie di fattori esogeni impliciti nella contemporanea configurazione globale – quali, ad esempio, l'influenza dell'Unione Europea e l'impatto dell'internazionalizzazione dei flussi di

⁶ Qui rinominate “stili” in quanto gli autori sottolineano come il termine “tradizione” non sia adatto a descrivere adeguatamente la peculiare situazione di molte delle nazioni che avevano aderito di recente all'UE (ESPON, 2007).

⁷ Solo il progetto ESPON 2.3.2, pur insistendo sulla fluidità di tali contesti, arriva a proporre una sorta di catalogazione (ESPON, 2007).

capitali, merci, persone e informazioni – che contribuiscono ad influenzare fortemente i percorsi evolutivi dei differenti contesti nazionali di governo del territorio.

Tali conclusioni supportano la tesi che una prospettiva nord-occidentale di governo del territorio stia prendendo il sopravvento in Europa (ESPON, 2007; Nadin & Stead, 2008). Come già sottolineato da Healey e Williams, esistono infatti diverse pressioni per una certa convergenza di determinati aspetti del governo del territorio nei diversi contesti nazionali, specialmente a causa del crescente orientamento internazionale della competizione fra città e regioni d'Europa (Healey & Williams, 1993: 716). Tale convergenza era già stata anticipata da Davies (1994), che la riferiva “al triplo effetto della cooperazione fra città e regioni in nazioni diverse [...] della competizione internazionale per la localizzazione di investimenti [...] e del processo di apprendimento implicito nel dialogo con la Commissione Europea”.

Allo stesso tempo, è innegabile come tale convergenza non debba essere intesa in termini di omologazione dell'attuale scenario di governo del territorio in Europa. Al contrario, nonostante la convergenza dei diversi contesti nazionali verso alcuni approcci specifici, questo fenomeno produce una continua diversificazione degli strumenti e delle pratiche di governo del territorio all'interno dei diversi stati, contribuendo ad arricchire ulteriormente il panorama comunitario del governo del territorio (Stead, 2008; Adams, 2008)

Contributo		Stile / Tradizione					
Famiglie legali/amministrative	Davies e al., 1989	Codice Napoleonico DK, DE, FR, NL		Common Law England			
	Newman e Thornley, 1996	Famiglia Napoleonica BE, FR, IT, LU, NL, PT, ES	Famiglia Nordica DK, FI, SE	Famiglia Britannica IE, UK	Famiglia Germanica AT, DE		Est Europa
	Balchin e al., 1999	Stati Unitari GR, IE, LU, UK	Competenze decentralizzate DK, FI, N, SE	Decentraliz in corso PT, GB, FR, NL, FI	Competenze regionali ES, IT	Stati federali DE, AT, CH, BE	Est Europa CZ, HU, PL
Ideal-tipi / tradizioni	EU Compendium	Economico Regionale FR, PT, (DE)	Comprensivo Integrato AT, DK, FI, NL, SE, DE, (BE, FR, IE, LU, UK)	Regolazione usi del suolo IE, UK, (BE)	Urbanismo GR, IT, ES, (PT)		
	ESPON 2.3.2	Economico Regionale FR, DE, PT, (IE, SE, UK) HU, LV, LT, N, SK	Comprensivo Integrato AT, DK, FI, NL, SE, DE, (BE, FR, IE, LU, UK) BG, EE, HU, LV, LT, PL, RO, SL, SK, CH, N	Regolazione usi del suolo BE, IE, LU, UK, (PT, ES) CY, CZ, MT	Urbanismo GR, IT, ES CY, MT		

Figura A.1: Classificazione tipologica dei contesti nazionali di governo del territorio in Europa.
(Fonte: Adattamento su: Nadin & Stead, 2008)

B. Unione Europea: perché esiste, cos'è, come funziona

B.1 Breve storia dell'Unione Europea

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, numerosi governi avevano esercitato pressioni politiche in direzione della prevenzione di futuri scontri bellici, e in special modo verso la realizzazione di condizioni che potessero scongiurare il ripetersi di futuri conflitti mondiali. L'unità Europea ha origine in primo luogo da tali motivazioni, come evidenzia la nota dichiarazione di Schuman⁸ che sottolinea come “il governo francese proponesse di agire immediatamente su un ambito limitato ma decisivo, ossia mettere la produzione franco-tedesca di carbone e acciaio nelle mani di un'Alta Autorità nell'ambito di un'organizzazione aperta alla partecipazione di altre nazioni europee”, rendendo così materialmente impossibile ogni futuro conflitto tra Francia e Germania. Nonostante riguardasse semplicemente la produzione di carbone e acciaio, tale affermazione includeva implicitamente radicali implicazioni in termini di ridefinizione dell'autorità dei singoli stati sovrani e di integrazione europea, in quanto l'istituzione di una prima autorità dotata del potere di assumere decisioni vincolanti per Francia, Germania, e le eventuali nazioni che avessero aderito, costituiva un primo concreto passo verso l'istituzione di un'istituzione sovranazionale europea (Holland, 1994; Williams, 1996).

Ma l'Unione Europea non è solamente il risultato diretto di tale processo politico. Diverse altre associazioni sovranazionali sono state progressivamente istituite a partire dagli anni '50, e le differenti visioni circa il processo tramite il quale promuovere l'integrazione europea hanno fatto sì che l'Unione Europea dei giorni nostri sia il prodotto di un'evoluzione tutt'altro che lineare. Numerosi approcci si sono susseguiti nel tempo, in relazione alle differenti opinioni circa l'auspicato grado di integrazione politica ed economica, o l'adequatezza della struttura istituzionale. Alcuni di essi hanno condotto a soluzioni immediatamente tramontate, mentre altre sono evolute in ulteriori istituzioni che esistono ancora oggi, come il Consiglio d'Europa (CoE) o l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD). In breve, la volontà post-bellica di avvicinare le diverse nazioni europee si è manifestata in due approcci principali, l'approccio confederalista e l'approccio federalista (Borchardt, 1995). L'approccio confederalista prevedeva una cooperazione di natura intergovernativa, implicando la collaborazione delle diverse nazioni senza alcuna cessione di sovranità ad organismi sovranazionali⁹. L'approccio federalista mirava invece ad una integrazione più profonda, che doveva realizzarsi tramite il trasferimento di parte della sovranità nazionale dei

⁸ Discorso tenuto dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, il 9 maggio 1950.

⁹ Il CoE e l'OECD sono esempi di tale tipo di cooperazione, così come due dei tre pilastri dell'Unione Europea, ossia la Politica estera e di Sicurezza Comune (PESC) e Giustizia e Affari Interni (GAI) (nel 1999, con il Trattato di Amsterdam, le aree dell'immigrazione illegale, dell'asilo e della cooperazione giudiziaria civile sono state trasferite nel primo pilastro, e la GAI è stata rinominata Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in Materia Penale).

singoli stati membri a vantaggio di istituzioni comuni sovranazionali¹⁰. La tensione evidente fra il rapido perseguimento di un disegno ambizioso e la volontà di intraprendere un processo incrementale emerge dai dibattiti susseguitisi circa il futuro dell'integrazione europea. Se alcuni vedevano come obiettivo principale l'importazione di elementi che erano alla base delle federazioni esistenti (ad esempio gli Stati Uniti d'America), che variavano dalla moneta unica all'apertura delle frontiere interne, ad una politica estera comune etc., altri spingevano per un approccio più "funzionalista" che analizzasse di volta in volta quali diversi settori dell'economia avrebbero beneficiato di una maggiore integrazione, e quali invece ne sarebbero usciti danneggiati, per poi realizzare le istituzioni necessarie per gestire congiuntamente i primi¹¹.

Gli intenti espressi dalla Dichiarazione di Schuman sono stati di lì a poco concretizzati nell'istituzione della CECA, con il Trattato di Parigi firmato il 18 aprile del 1951 e rapidamente ratificato dai parlamenti dei sei paesi coinvolti (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda e Repubblica Federale Tedesca), che avrebbe costituito un passaggio cruciale per la successiva edificazione della Comunità Economica Europea e dell'attuale UE¹². Anche l'Inghilterra era stata invitata a partecipare, ma aveva rifiutato la possibilità di trasferire parte della propria autorità nazionale in materia di produzione di carbone e acciaio nelle mani della CECA. A capo della CECA era stata istituita un'Alta Autorità, presieduta da Jean Monnet, che aveva il potere di prendere decisioni vincolanti per gli stati membri¹³.

Un'ulteriore importante passaggio del percorso di integrazione europea è avvenuto tre anni dopo, quando, nel 1955, i ministri degli esteri dei sei stati membri¹⁴ della CECA si sono incontrati a Messina per discutere la possibilità di estendere le basi dell'integrazione economica¹⁵. I negoziati intergovernativi di Messina, presieduti dal Ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak, hanno successivamente costituito il fondamento dei due Trattati di Roma che di lì a poco hanno istituito la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom)¹⁶. I due Trattati, ulteriormente discussi e approvati a Roma,

¹⁰ Tale passaggio avrebbe dovuto avvenire gradualmente, ed essere limitato, almeno in principio, a quei poteri che, se gestiti unitariamente a livello sovranazionale, avrebbero portato al raggiungimento di obiettivi comuni. Come afferma Williams, ai governi delle diverse nazioni non era richiesto di rinunciare alla propria sovranità, ma semplicemente al concetto della indivisibilità della stessa (Williams, 1996: 14, traduzione).

¹¹ Tale divergenza di approccio traspare anche dall'attuale legislazione che regola l'UE, ed è formata sia da risoluzioni intergovernative che costituiscono un vincolo esclusivamente per gli stati membri dai quali sono approvati, sia da veri e propri documenti legislativi i cui effetti sono direttamente vincolanti per tutti i cittadini e i soggetti legali dei vari stati membri.

¹² Così come le decisioni dell'Alta Autorità della CECA erano infatti vincolanti, oggi l'UE ha il potere di formulare leggi e direttive valide per singoli stati membri. Al contrario, le altre organizzazioni istituite parallelamente presentano un carattere intergovernativo, ossia i vari stati che ne fanno parte possono decidere autonomamente di partecipare o meno alle varie attività promosse, senza per questo mettere in discussione l'intera filosofia dell'organizzazione stessa.

¹³ La CECA era inoltre dotata di un Consiglio dei Ministri, dotato di scarsi poteri. I poteri dell'Alta Autorità erano invece per certi versi maggiori rispetto a quelli dell'attuale Commissione Europea (Williams, 1996).

¹⁴ Anche l'Inghilterra ha partecipato ai negoziati in veste di osservatore, ritirandosi nel novembre del 1955 non appena compreso che questi avrebbero portato all'istituzione di un qualcosa di più di un'area di libero commercio.

¹⁵ La conferenza intergovernativa concludeva come fosse "arrivato il momento di iniziare una nuova fase del percorso di costruzione dell'Europa [...] questo deve essere fatto principalmente agendo all'interno della sfera economica ed è necessario per proseguire verso la creazione di un'Europa unita attraverso l'espansione di istituzioni comuni, la graduale fusione delle economie nazionali, la creazione di un mercato comune ed il graduale coordinamento delle politiche sociali" (cit. in Nugent, 1991:41, traduzione).

¹⁶ L'Euratom si è dimostrata la meno attiva fra le tre Comunità europee. Nata quale strumento di controllo dello sviluppo della tecnologia atomica finalizzata alla produzione di energia, tale istituzione avrebbe dovuto dirigere

il 22 marzo del 1957, sono infine divenuti operativi il 1° gennaio 1958, istituendo così la seconda e la terza delle Comunità Europee¹⁷.

Successivamente, i sei stati membri della CEE hanno firmato a Bruxelles, l'8 aprile del 1965, il Trattato di Fusione¹⁸, che è entrato in vigore il 1° luglio 1967, compattando la struttura organizzativa delle tre Comunità Europee tramite l'istituzione di una Commissione Europea e un Consiglio delle Comunità Europee unici, unificando il bilancio delle tre Comunità e sciogliendo l'Alta Autorità della CECA. L'anno successivo è entrata in vigore l'Unione Doganale e, nel 1973, le Comunità Europee si sono allargate a Regno Unito, Irlanda e Danimarca, raggiungendo la quota di nove stati membri. Sei anni dopo, nel giugno 1979, è stato eletto a suffragio universale il primo Parlamento Europeo. L'adesione della Grecia, nel 1981, ha poi portato a dieci il numero degli stati membri.

Nel 1985, i negoziati intergovernativi tenutisi in Lussemburgo hanno gettato le basi dell'Atto Unico Europeo, che è stato approvato nel 1986, ed è entrato in vigore nel luglio dell'anno successivo, in seguito alla conclusione dei processi di ratifica nazionale. Tale trattato ha modificato la struttura istituzionale e le modalità decisionali della CEE, fornendo un'esplicita base legale affinché la CEE potesse intervenire in diversi ambiti politici (fra cui le politiche regionali e quelle ambientali) e includendo il completamento del mercato unico entro il 1992 fra gli obblighi prescritti dal Trattato (articolo 8A). Nello frattempo, nel 1985 Spagna e Portogallo divenivano l'undicesimo e il dodicesimo stato dell'UE.

Alla fine degli anni '80, la caduta dei governi socialisti in Unione Sovietica e nelle nazioni esteeuropee hanno alterato fortemente il contesto dell'attività politica dell'Unione. Il crollo del governo della Repubblica Democratica Tedesca (DDR) e la conseguente riunificazione della Germania ha portato ad un ulteriore allargamento del territorio europeo, pur senza implicare alcun trattato di adesione. Inoltre, nei primi anni '90 diversi avvenimenti hanno contribuito ad influenzare la nuova architettura europea. Il primo gennaio 1993 il Mercato Unico Europeo è divenuto operativo, a culmine delle ambizioni espresse dal trattato di Roma nel 1957 (la creazione di un mercato comune in cui persone e merci potessero avere libero transito) e successivamente rafforzate dall'Atto Unico Europeo nel 1986 (con la volontà di estendere a tutto il territorio europeo le cosiddette "quattro libertà": di merci, servizi, forza lavoro e capitali). Nel tentativo di velocizzare i negoziati di accesso in corso con i membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA)¹⁹, nel 1994 la Comunità Europea ha

una politica europea comune in materia di energia. Nonostante ciò, le controversie che hanno riguardato la diffusione dell'energia nucleare ne hanno fortemente limitato l'affermazione.

¹⁷ Con il termine Comunità Europee si intendono le tre comunità create dal Trattato di Parigi e dai Trattati di Roma, che sono state riunite all'interno della Comunità Europea, a sua volta uno dei tre pilastri dell'attuale Unione Europea, insieme alla PESC e alla Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in Materia Penale. Un'ulteriore Comunità avrebbe dovuto affiancare CECA, CEE ed Euratom. Nel 1952 infatti, gli stati membri hanno firmato un trattato per istituire la Comunità per la Difesa Europea, ma tale trattato è stato rifiutato dall'Assemblea Nazionale Francese nel 1954. Un'organizzazione separata, finalizzata alla difesa, è allora stata istituita nel 1955, l'Unione Europea Occidentale (UEO), che comprendeva i sei paesi della CECA e il Regno Unito, e che è stata successivamente inglobata nella PESC con l'Atto Unico Europeo del 1992.

¹⁸ Il nome formale di tale trattato è "Trattato che istituisce un singolo Consiglio e una singola Commissione delle Comunità Europee". Il termine "Comunità Europee" è entrato in uso proprio a partire da questo avvenimento.

¹⁹ L'EFTA, che stabilisce la liberalizzazione del commercio fra gli stati membri, è stata fondata il 3 maggio 1960 come alternativa per gli stati europei esterni alla CEE (in principio Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. L'anno successivo si associava anche la Finlandia, membro effettivo solo dal 1986. Nel 1970 accedeva anche l'Islanda e nel 1991 il Liechtenstein). Già nel 1972 Danimarca e Regno Unito abbandonavano l'EFTA per la CEE, così come il Portogallo nel 1985 e Austria, Finlandia e Svezia nel 1995.

istituito lo Spazio Economico Europeo (SEE), con l'obiettivo di estendere le quattro libertà ai paesi membri dell'EFTA, ampliando così il mercato unico.

Il 7 febbraio del 1992 i dodici stati membri della CEE hanno firmato il Trattato sull'Unione Europea, anche noto come Trattato di Maastricht. L'articolo 2 del trattato definiva così gli obiettivi e i doveri fondamentali dell'Unione: *La Comunità ha il compito, stabilendo un mercato comune e un'unione economica e monetaria e attuando politiche e attività comuni come riferito negli articoli 3 e 3a, di promuovere in tutta la Comunità uno sviluppo armonioso e bilanciato della attività economiche, una crescita non-inflazionaria e sostenibile nel rispetto dell'ambiente, un alto grado di convergenza delle performance economiche, un alto livello di occupazione e protezione sociale, l'innalzamento degli standard di qualità della vita, e la coesione economica e sociale fra i diversi stati membri.* Il Trattato di Maastricht si proponeva inoltre di fornire le basi per la futura Unione Economica e Monetaria, e introduceva anche il concetto di cittadinanza europea. Una prima decisione in tale senso risaliva già al 1985, con gli Accordi di Schengen, e avrebbe in breve tempo portato alla completa rimozione dei controlli di passaporti e merci nel 1995²⁰. Infine, con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione, il primo gennaio del 1993, è stato definitivamente adottato il termine Unione Europea quale insieme dei cosiddetti tre "pilastri": la Comunità Europea, la Politica Estera di Sicurezza Comune e la Giustizia e Affari Interni.

Il primo gennaio del 1995 l'UE si è allargata ulteriormente, accogliendo Austria, Svezia e Finlandia. Nello stesso anno i quindici paesi hanno richiesto una conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto portare ad un'ulteriore revisione del Trattato sull'Unione²¹. A meno di cinque mesi da tale evento, è stato firmato il Trattato di Amsterdam, il 2 ottobre 1997, successivamente entrato in vigore il 1° maggio 1999. Il documento sottolineava la necessità di approfondire l'integrazione, e conteneva diverse innovazioni nella direzione di un rafforzamento dell'unione politica, nuove disposizioni nelle politiche di libertà, sicurezza e giustizia, compresa la nascita della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, oltre all'integrazione dei protocolli Schengen. Altre disposizioni chiarificavano l'assetto della Politica estera e di sicurezza comune. Inoltre, in vista della futura adesione dei nuovi membri dell'est, i capi di stato e di governo segnalavano l'insufficienza della dimensione istituzionale dell'UE, prospettando ulteriori modifiche in tal senso in occasione del futuro allargamento.

Il primo gennaio del 1999, sette anni dopo i presupposti definiti nel Trattato di Maastricht, è entrata finalmente in vigore l'Unione Economica e Monetaria (UEM), e con essa la moneta unica europea, l'euro. Tre anni dopo, il primo gennaio del 2002, questa è divenuta la valuta corrente in dodici dei quindici stati membri, con l'eccezione di Regno Unito, Danimarca e

L'EFTA è attualmente costituita da quattro stati: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Tre di essi sono parte del Mercato Interno dell'Unione europea attraverso gli accordi del SEE, mentre la Svizzera ha optato per la conclusione di accordi bilaterali con l'UE.

²⁰ In principio, tali accordi hanno interessato solamente sette dei dodici stati membri (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Spagna). Italia e Austria si sono aggregate nel 1997, Grecia, Danimarca, Finlandia, Svezia (e Islanda e Norvegia) nel 2000. Il 21 dicembre del 2007 anche nove dei dieci paesi dell'ultimo allargamento (Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) hanno aprivano le proprie frontiere interne all'UE. Attualmente, soltanto cinque stati membri non hanno ratificato i protocolli di Schengen: Bulgaria, Cipro, Irlanda, Regno Unito e Romania.

²¹ Già durante i negoziati di Maastricht era stata approvata una disposizione che invitava gli stati membri a convocare una conferenza per la revisione del trattato, e una relazione in tal senso viene presentata al Consiglio Europeo di Madrid del dicembre 1995. La conferenza si è aperta al Consiglio europeo di Torino del 29 marzo 1996 e si è conclusa al Consiglio europeo informale di Noordwijk del 23 maggio 1997.

Svezia. Dal 2007 anche la Slovenia è entrata a far parte della cosiddetta “zona euro”, e Malta e Cipro hanno seguito l’anno successivo.

Come già evidenziato durante i lavori che avevano portato all’approvazione del Trattato di Amsterdam l’Unione Europea si è trovata a dover risolvere diversi nodi problematici in vista del futuro allargamento a 27 stati che si sarebbe concluso entro il 2007. Nel 2000 le norme di base della legislazione europea sono state così sottoposte ad un processo di rinnovamento, che è culminato nel Trattato di Nizza (7-10 dicembre 2000) e mirava a migliorare l’organizzazione istituzionale dell’UE e la flessibilità dei processi decisionali. L’atto finale della conferenza intergovernativa che avrebbe varato il nuovo trattato ha incluso inoltre una “Dichiarazione sul futuro dell’Unione”, che elencava ulteriori problematiche da risolvere entro il 2004. La dichiarazione riguardava le modalità per stabilire e mantenere una più precisa delimitazione delle competenze tra l’UE e Stati membri (nel rispetto del principio di sussidiarietà), lo status della Carta dei diritti fondamentali (un’ulteriore documento proclamato a Nizza), una semplificazione dei trattati al fine di renderli più comprensibili senza modificarne la sostanza, il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’architettura europea e, infine, il miglioramento della legittimità democratica e della trasparenza delle istituzioni europee.

Il 15 dicembre 2001 il Consiglio Europeo di Laeken proclamava la Dichiarazione di Laeken²² che, nel ribadire i temi definiti a Nizza, ha convocato ufficialmente la *Convenzione sul futuro dell’Europa*, organo straordinario incaricato di giungere ad una soluzione concreta delle problematiche individuate entro il 2004. I lavori della Convenzione si sono aperti ufficialmente il 28 febbraio 2002, presieduti da Valéry Giscard d’Estaing, e conclusi il 10 luglio 2003. Durante i diciassette mesi di attività, i membri della Convenzione si sono riuniti in vari gruppi specifici, ognuno incentrato su un tema specifico, e hanno poi discusso le proposte maturate in 26 assemblee plenarie. Il Risultato finale, il Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa²³ è stato presentato a Roma il 18 luglio 2003. Lo scopo del documento era quello di sostituire i diversi trattati costituenti la base giuridica dell’Unione, fornendole un assetto politico chiaro e definitivo riguardo istituzioni, competenze, modalità decisionali e politica estera. Di lì a poco, la presidenza italiana dell’UE ha convocato una conferenza intergovernativa incaricata di discutere e modificare il progetto in vista di una sua ratifica. Dopo diversi contrattamenti legati alla risoluzione di altrettanti nodi controversi (primo fra tutti la modifica del sistema di voto a maggioranza qualificata e l’eliminazione del sistema di voto unanime), i lavori della conferenza si sono conclusi durante il Consiglio Europeo di

²² La Dichiarazione indicava le due grandi sfide dell’Europa del nuovo millennio: una interna, l’avvicinare cioè le istituzioni europee al cittadino e potenziare la democraticità dell’Unione, e una esterna, cioè il ruolo dell’Europa unita nel far valere la pace, la democrazia e i diritti dell’uomo nello scenario internazionale. Concretamente, la Dichiarazione richiedeva le seguenti riforme:

- introdurre, in relazione al principio di sussidiarietà, una distinzione chiara tra le competenze esclusive dell’Unione, quelle degli Stati membri e quelle condivise tra l’Unione e gli Stati membri;
- sviluppare una politica estera e di sicurezza comune più coerente;
- decidere se intensificare la cooperazione in materia di inclusione sociale, ambiente, sanità, sicurezza alimentare etc., oppure demandare tali questioni agli Stati membri;
- ridurre il numero di strumenti legislativi e riassumere in un unico documento il corpus giuridico dell’UE;
- ridefinire l’autorità e l’efficienza della Commissione Europea, le modalità di designazione del Presidente della Commissione, e il ruolo del Parlamento Europeo,
- dare un valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali.

²³ A dispetto del nome, è importante sottolineare come il Trattato non costituisca una vera costituzione che sancisce la nascita di una sovranità (come ad esempio la costituzione federale degli Stati Uniti d’America), bensì una sorta di Testo unico che recepisce e riordina i testi giuridici preesistenti senza implicare alcun trasferimento di sovranità.

Bruxelles del 17-18 giugno 2004, che ha preceduto la cerimonia della firma del Trattato, tenutasi a Roma il 29 ottobre 2004²⁴. E' iniziato così il lungo processo di ratifica da parte dei 25 paesi dell'UE, o per via parlamentare (ad esempio in Italia) o tramite referendum popolari. In quest'ultimo caso, mentre i cittadini di Spagna e Lussemburgo rispondevano favorevolmente, francesi (29 maggio 2005) e olandesi (1 giugno 2005) non hanno ratificato il Trattato, di fatto congelando l'iter di ratifica²⁵.

Cronologia dell'Integrazione Europea	
09/05/1950	Dichiarazione Schuman
18/04/1951	Il Trattato di Parigi istituisce ufficialmente la CECA
23/05/1952	Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa
30/08/1954	L'Assemblea Nazionale Francese rigetta la CED
01/06/1955	Conferenza di Messina
25/03/1957	I Trattati di Roma istituiscono CEE ed Euratom
01/07/1968	Entra in vigore l'unione doganale
01/01/1973	Irlanda, Regno Unito e Danimarca entrano nella CEE
giugno 1979	Prime elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo
01/01/1981	La Grecia fa il suo ingresso nella CEE
01/01/1986	Spagna e Portogallo entrano nella CEE. Firma dell'Atto Unico Europeo
03/10/1990	Unificazione tedesca: entrata automatica della oramai ex DDR nella CEE
07/02/1992	I dodici stati CEE firmano il Trattato di Maastricht, che istituisce l'Unione Europea
01/01/1995	Austria, Svezia e Finlandia entrano nell'Unione Europea
28/03/1995	In Francia, Benelux, Germania, Spagna e Portogallo entrano in vigore gli Accordi di Schengen
02/10/1997	I quindici stati membri dell'Unione firmano il Trattato di Amsterdam
26/10/1997	Gli accordi di Schengen entrano in vigore anche per l'Italia
01/11/1997	Gli accordi di Schengen entrano in vigore anche per l'Austria
01/01/1999	Entra in vigore l'euro
01/01/2000	La Grecia entra nell'area Schengen
25/03/2000	Danimarca, Finlandia, Svezia, Islanda e Norvegia entrano nell'area Schengen
26/02/2001	I quindici stati membri dell'Unione firmano il Trattato di Nizza
01/01/2002	L'euro diviene la valuta corrente di dodici paesi dell'Unione
01/05/2004	L'UE si allarga a Lettonia, Estonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Malta e Cipro
29/10/2004	Viene firmato a Roma il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa
01/01/2007	L'UE si allarga a Bulgaria e Romania. La Slovenia adotta l'euro
25/03/2007	I Referendum in Olanda e Francia bocciano la ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa
23/06/2007	Il Consiglio europeo trova l'accordo sul Trattato di riforma
13/12/2007	I capi di stato e di governo firmano il Trattato di Lisbona
21/12/2007	Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia e Malta entrano nell'area Schengen

Figura B.1: Principali tappe dell'integrazione europea. (Fonte: elaborazione propria)

Nel summit europeo del 15 e 16 giugno 2006, i capi di stato e di governo dei paesi membri si sono posti l'obiettivo di risolvere tale *empasse* entro le elezioni europee del 2009, proponendo la stesura di un apposito Trattato di Riforma privo di connotazioni costituzionali,

²⁴ Hanno firmato la Costituzione i capi di Stato o di governo dei 25 paesi dell'Unione europea e i loro ministri degli esteri. Bulgaria, Romania e Turchia, in qualità di paesi candidati, hanno firmato solo l'Atto finale, mentre la Croazia ha partecipato come osservatore. La firma della Costituzione è avvenuta nella Sala degli Orazi e Curiazi, la stessa storica sala in cui il 25 marzo 1957 i sei paesi fondatori firmarono i Trattati di Roma.

²⁵ Dopo il "No" dei referendum tenutisi in Francia e in Olanda, alcuni paesi (tra cui Danimarca e Regno Unito) che ancora non avevano ratificato la Costituzione, hanno infatti prorogato a data da destinarsi un eventuale referendum.

da prepararsi tramite un'ulteriore conferenza intergovernativa. Con la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione dei 50 anni dell'Europa unita, il cancelliere tedesco Angela Merkel e il premier italiano Romano Prodi hanno espresso la volontà di sciogliere il nodo entro pochi mesi, portando all'accordo sul Trattato di Riforma nel vertice di Bruxelles (21-23 giugno 2007), denominato Trattato di Lisbona è ivi firmato dai capi di Stato e di Governo il 13 dicembre 2007²⁶. Il 12 giugno 2008 la popolazione Irlandese ha però espresso il proprio dissenso alla ratifica del Trattato di Lisbona, causando un'ulteriore battuta d'arresto²⁷.

Intanto, parallelamente al complesso iter che ha portato al Trattato di Lisbona, l'Unione Europea completava due ulteriori allargamenti territoriali. Il primo maggio 2004 l'UE si allargava per la prima volta all'area post-socialista, ammettendo dieci nuovi stati membri (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria), e meno di due anni dopo, il primo gennaio del 2007, seguivano Bulgaria e Romania, dando all'Unione l'attuale conformazione territoriale²⁸.

B.2 Istituzioni e Poteri dell'Unione Europea

Abbiamo visto come l'UE si sia sviluppata come organizzazione sovranazionale unica nel suo genere, una giurisdizione dotata di peculiari istituzioni di governo volte a definire e applicare leggi e politiche in un articolato insieme di ambiti, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi alla base dell'integrazione europea. Di seguito sono presentate le diverse istituzioni che si occupano del governo e dell'azione politica dell'UE, in particolare in relazione alla loro struttura e *modus operandi*. Maggiore attenzione è riservata a quelle istituzioni che più sovente hanno un impatto, diretto o indiretto, sul governo del territorio.

Le proposte di leggi e politiche di livello comunitario vengono formulate dalla *Commissione Europea*, e non possono assumere valore legale fino all'approvazione da parte del *Consiglio Europeo*, secondo il ben noto detto: "La Commissione propone, il Consiglio dispone". Prima dell'approvazione di qualsiasi proposta, questa deve passare attraverso diverse fasi, che coinvolgono numerose altre istituzioni: il Parlamento Europeo, il Consiglio dei Rappresentanti Permanenti, il Comitato delle Regioni, etc. Per ogni settore della politica comunitaria, numerose discussioni e confronti hanno costantemente luogo con organizzazioni non governative, lobbisti, esperti, gruppi rappresentativi, governi nazionali etc²⁹. E' fondamentale sottolineare come le istituzioni europee possano esercitare solamente i poteri assegnati loro nei diversi trattati che sono stati di volta in volta ratificati da tutti gli Stati membri, e come ogni azione intrapresa debba basarsi su una specifica competenza legale conferita tramite uno dei trattati. Di conseguenza, l'UE detiene competenze legittime in quei

²⁶ Se il testo elimina ogni riferimento costituzionale (simboli, nomenclatura, struttura del testo), quasi tutte le innovazioni della Costituzione sopravvivono anche nel nuovo Trattato (Secondo il "think tank" euroscettico "Openeurope" - <http://www.openeurope.org.uk/>, soffermatosi nell'analisi dettagliata del documento, il nuovo Trattato è al 96% identico alla Costituzione europea).

²⁷ E' però probabile che la mancata ratifica non coincida con l'abbandono del trattato: la Commissione e i responsabili dei maggiori governi si sono dichiarati favorevoli al proseguimento del processo di ratifica, ed è possibile che, come nel 2001 per il Trattato di Nizza, l'iniziale bocciatura del documento parte dell'Irlanda venga ritrattata tramite un secondo referendum.

²⁸ Ad oggi, tre ulteriori paesi sono candidati all'adesione all'UE: Croazia (la cui adesione è prevista entro il 2010), Repubblica di Macedonia e Turchia (per i quali occorrerà aspettare almeno il 2015).

²⁹ Nel caso della politica territoriale, diversi organismi di supporto hanno giocato ruoli di primaria importanza nella storia dell'Unione - come ad esempio il *Committee of Spatial Development (CSD)*.

settori politici che i trattati elencano fra quelli di competenza dell'Unione o fra le competenze congiunte di UE e Stati membri³⁰.

B.2.1 La Commissione Europea

La Commissione costituisce il braccio esecutivo di governo dell'UE. Si tratta di un organo composto da ventisette membri³¹ (detti "commissari europei"), uno per ogni stato membro³². I membri comprendono un presidente e uno o più vicepresidenti, e la durata del loro mandato è di 5 anni. La procedura di nomina dei commissari ha subito notevoli variazioni nel corso del tempo e, se un tempo erano gli Stati membri a nominare la Commissione di comune accordo, il ruolo del Parlamento in tale processo ha assunto progressivamente importanza. Attualmente, il presidente della Commissione è scelto dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata e la scelta deve essere confermata dal Parlamento. I rimanenti ventisei commissari vengono nominati dagli stati membri, in accordo col Presidente. L'intera Commissione deve poi essere approvata dal Parlamento. I membri della Commissione sono completamente indipendenti e non è loro consentito ricevere istruzioni dai governi degli stati di provenienza³³.

La Commissione ha il compito di rappresentare e sostenere gli interessi dell'UE, è responsabile dell'attuazione delle decisioni del Parlamento e del Consiglio e gestisce gli affari correnti dell'Unione (attua politiche, gestisce programmi e fondi finanziari). I compiti della Commissione sono descritti nell'articolo 211 del Trattato di Roma:

- Vigilare sull'applicazione delle disposizioni dei trattati e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati stessi;
- Redigere proposte legislative da presentare e sottoporre all'approvazione del Parlamento e del Consiglio;
- Formulare raccomandazioni o pareri nei settori definiti dai trattati comunitari, quando questo sia esplicitamente previsto o quando la Commissione lo ritenga necessario;

Quale organo esecutivo dell'Unione, la Commissione si occupa altresì dell'attuazione pratica delle politiche comunitarie, della gestione dei programmi dell'Unione e della gestione del bilancio comunitario (art. 202 del Trattato di Roma), e detiene il potere di sanzionare gli stati inadempienti nell'attuazione delle decisioni e per i ritardi nell'approvazione di leggi in recepimento di direttive comunitarie.

La Commissione è un organo collegiale, con ampia delega di funzioni a singoli commissari che rispondono a varie Direzioni generali (figura B.2). La Commissione si riunisce

³⁰ Le competenze dell'UE spaziano dagli affari esteri alla difesa, alle politiche economiche, all'agricoltura, al commercio e alla protezione ambientale. In alcuni di questi campi le funzioni dell'Unione europea la rendono simile a una federazione di stati (per esempio, per quanto riguarda gli affari monetari o le politiche ambientali); in altri settori, per contro, l'Unione è più vicina a una confederazione (per esempio, in materia di affari interni) o a un'organizzazione internazionale (come per la politica estera). L'Unione possiede competenze su numerosi aspetti di politica territoriale, ma nessuna competenza esplicita per la preparazione di una politica territoriale nel suo insieme è fino ad oggi stata definita.

³¹ a partire dal gennaio 2007, con l'entrata nell'Unione di Romania e Bulgaria.

³² La composizione della Commissione è stabilita dal paragrafo 1, commi 3 e 4 dell'articolo 213 del Trattato sull'Unione, riformato dal successivo Trattato di Nizza.

³³ Come sancito dall'art. 213 del Trattato di Roma "[...] i membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e devono offrire garanzia d'indipendenza" (Trattato Comunità Europea, art. 213 par.1). Inoltre "[...] i membri della Commissione devono esercitare le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità. Non sollecitano né accettano istruzioni da alcun Governo, né da alcun organismo" (Trattato Comunità Europea, art. 213 par.2).

settimanalmente, quando le proposte dei singoli commissari vengono portate davanti all'insieme di componenti e approvate a maggioranza, per poi essere portate davanti al Parlamento e al Consiglio. Ogni commissario è dotato inoltre di un team di consiglieri personali, che ha il compito di mantenerlo costantemente informato su tutti gli aspetti della politica comunitaria e sugli ambiti specifici di cui il commissario stesso è responsabile. Il collegio dei commissari è assistito da un'amministrazione composta da 38 Direzioni Generali e servizi specializzati che impiegano un totale di oltre 25.000 funzionari. Ogni Direzione Generale (paragonabili ai Ministeri degli Stati membri) ha a capo un Direttore generale che si riferisce ad uno dei Commissari, ai quali è affidata la responsabilità politica e operativa per una o più Direzioni generali³⁴.

Politiche	Relazioni esterne	Servizi generali	Servizi interni
<ul style="list-style-type: none"> • Affari economici e finanziari • Agricoltura e sviluppo rurale • Ambiente • Centro Comune di Ricerca • Concorrenza • Energia e trasporti • Fiscalità e unione doganale • Giustizia, libertà e sicurezza • Imprese e industria • Istruzione e cultura • Mercato interno e servizi • Occupazione, affari sociali e pari opportunità • Pesca e affari marittimi • Politica regionale • Ricerca • Salute e tutela dei consumatori • Società dell'informazione e mezzi di comunicazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Allargamento; • Commercio; • EuropeAid – Ufficio di Cooperazione; • Relazioni esterne; • Sviluppo; • Aiuti umanitari; 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicazione; • Eurostat, Istituto statistico; • Segretariato generale; • Ufficio delle pubblicazioni; • Ufficio europeo per la lotta antifrode; 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilancio • Informatica • Infrastrutture e logistica • Interpretazione • Personale e amministrazione • Servizio di audit interno • Servizio giuridico • Traduzione • Ufficio dei consiglieri per le politiche europee • Ufficio gestione e liquidazione dei diritti individuali

Figura B.2: Direzioni Generali della Commissione Europea. (Fonte: elaborazione propria)

B.2.2 Il Consiglio dei Ministri

Il Consiglio dell'Unione Europea, noto anche come Consiglio dei Ministri Europei, ha sede a Bruxelles ed è, insieme al Parlamento europeo, il ramo legislativo dell'UE. Il Consiglio è composto dai ministri degli stati membri, con la presidenza assunta a turno da ognuno di essi, a rotazione semestrale. Esso è composto sempre da un rappresentante per ogni stato

³⁴ Le DG sono divise in dipartimenti, a loro volta suddivisi in unità. Le responsabilità delle diverse Direzioni non corrispondono necessariamente a quelle dei diversi commissari, in quanto il numero di questi ultimi è legato al numero degli stati membri. Sovente nuove Direzioni sono create *ad hoc* per il raggiungimento di obiettivi specifici e mantenute solo per periodi determinati, o per ricoprire incarichi in precedenza affidati a particolari task-force. La Direzione con maggior influenza in materia di politiche territoriali è quella per le politiche regionali. Inoltre, diverse altre Direzioni hanno competenze che in un modo o nell'altro influiscono sul contesto delle politiche territoriali (ad es. Agricoltura e Sviluppo Rurale, Ambiente, Energia e Trasporti etc.)

membro, e si riunisce in varie formazioni: a seconda dell'argomento all'ordine del giorno, ciascuno Stato membro è rappresentato dal ministro responsabile, più il commissario europeo responsabile del tema in esame. Attualmente le formazioni sono nove³⁵ (Affari generali e relazioni esterne; Economia e finanza; Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Competitività; Trasporti, telecomunicazioni ed energia ; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù e cultura).

Il Consiglio non è soltanto responsabile dell'approvazione delle leggi, ma gioca un importante ruolo nella definizione delle direzioni dell'attività politica dell'UE. Esso esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio, coordina le politiche economiche generali degli stati membri, definisce e implementa la politica estera e di sicurezza comune dell'UE, conclude accordi internazionali tra la UE e uno o più Stati o organizzazioni internazionali, coordina le azioni degli Stati membri e adotta misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Il potere legislativo del Consiglio è però limitato dal fatto che esso può normalmente agire solamente sulla base di proposte della Commissione. In seguito a tali proposte (che assumono la forma di bozze legislative), gli atti del Consiglio possono assumere la forma di regolamenti, direttive, decisioni, azioni comuni o posizioni comuni, raccomandazioni oppure pareri. Attualmente (fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) le decisioni vengono adottate a maggioranza semplice, qualificata o all'unanimità, e in caso di maggioranza mediante l'attribuzione dei voti stabilita dal Trattato di Nizza³⁶. Il Consiglio "Affari generali" assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio: prepara infatti le riunioni e ne assicura il seguito. Un comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) dei governi degli Stati membri è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio.

Nonostante il Consiglio non possa agire su propria iniziativa. L'articolo 152 del Trattato di Roma specifica però come il quest'ultimo possa richiedere alla Commissione di intraprendere qualsiasi studio sia reputato desiderabile per il raggiungimento degli obiettivi elencati nei trattati. Il Consiglio può inoltre adottare conclusioni, dichiarazioni e risoluzioni che, nonostante prive di valore legale, sono difficilmente ignorabili dalla Commissione e ne influenzano l'attività politica³⁷.

B.2.3 Il Parlamento Europeo

L'assemblea parlamentare dell'Unione Europea ha sede ufficiale a Strasburgo, ma si riunisce anche a Bruxelles e in Lussemburgo. Si tratta dell'unico parlamento plurinazionale al mondo ad essere eletto a suffragio universale diretto, ogni cinque anni, a partire dal 1979, e condivide il potere legislativo con il Consiglio dell'Unione Europea. Il numero di euro-parlamentari è costantemente cresciuto nel corso degli anni, e in seguito all'accesso di

³⁵ Non esiste una formazione del Consiglio che si occupi in maniera specifica di politica territoriale. I ministri responsabili per il governo del territorio si sono riuniti regolarmente, a partire dal 1993, in "Consigli informali", e da allora hanno contribuito a sviluppare l'agenda territoriale dell'UE.

³⁶ I voti (tot. 345) sono così suddivisi: Germania, Italia, Francia, Regno Unito 29; Spagna e Polonia 27; Romania 14; Paesi Bassi 13; Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Portogallo 12; Svezia, Austria, Bulgaria 10; Finlandia, Danimarca, Slovacchia, Irlanda, Lituania 7; Lettonia, Slovenia Cipro, Estonia, Lussemburgo 4; Malta 3.

³⁷ Il crescente coinvolgimento dell'UE in ambiti politici con inclusi nei trattati fa inoltre sì che il Consiglio abbia la possibilità di estendere ulteriormente la propria influenza, in quanto accordi informali in tal senso non devono necessariamente basarsi su proposte formali della Commissione e dipendono fortemente dalla volontà politica delle successive presidenze. Numerosi importanti sviluppi in seno allo European spatial planning derivano appunto da tale *modus operandi*.

Romania e Bulgaria ha raggiunto i 785 membri³⁸. Il Presidente del Parlamento Europeo ha il compito di dirigere i lavori parlamentari, rappresenta l'intero parlamento nelle relazioni internazionali ed è assistito da 14 vice-presidenti e dall'Ufficio di Presidenza. I membri del Parlamento sono suddivisi in gruppi politici capeggiati da un presidente, che col Presidente del Parlamento formano la conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

Il Parlamento europeo esercita tre poteri fondamentali: il potere legislativo, il potere di bilancio e il potere di controllo democratico. Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri approvano congiuntamente le leggi proposte dalla Commissione europea. Benché il potere di iniziativa legislativa spetti alla Commissione, il Parlamento Europeo può richiedere che la Commissione presenti adeguate proposte legislative mediante raccomandazioni. In questo modo anche il Parlamento, come il Consiglio, può esercitare un potere politico di impulso legislativo. Ogni anno a dicembre, nell'esercizio del potere di bilancio, il Parlamento europeo approva, congiuntamente al Consiglio, il bilancio dell'anno successivo su proposta presentata dalla Commissione. Il Parlamento esercita inoltre un controllo democratico sull'attività comunitaria, soprattutto tramite l'istituzione di temporanee commissioni d'inchiesta, e ha inoltre il compito di votare la fiducia alla Commissione nel suo insieme, dopo aver ascoltato le audizioni dei singoli commissari designati, e può quindi esercitare un'eventuale "mozione di censura" verso la Commissione, che viene ridisegnata a sottoposta a nuova votazione. Qualunque nuova adesione di uno Stato all'Unione Europea, nonché la maggior parte degli accordi internazionali, deve ricevere l'approvazione del Parlamento.

Il Parlamento europeo si riunisce e delibera in sedute aperte al pubblico. Tutte le sue risoluzioni e discussioni sono pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'UE. I deputati europei si riuniscono in seduta plenaria una settimana al mese nella sede di Strasburgo. Alcune tornate supplementari di due giorni si svolgono a Bruxelles. Gli eurodeputati si avvalgono della collaborazione del Segretariato generale del Parlamento che ha sede a Lussemburgo. Due settimane al mese sono invece riservate alle riunioni delle commissioni parlamentari che si tengono a Bruxelles. La settimana restante è dedicata alle riunioni dei singoli gruppi politici.

B.2.4 Altre istituzioni e organismi comunitari

Insieme a Commissione, Consiglio e Parlamento, le seguenti istituzioni svolgono un ruolo fondamentale in seno all'UE:

- la *Corte di giustizia delle Comunità europee* (CGCE) ha sede a Lussemburgo, ed ha il compito di garantire l'osservanza del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati istitutivi dell'Unione europea e nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione europea, nel momento in cui essa diventa operativa. La CGCE è composta di un giudice per ogni Stato membro dell'UE e otto *avvocati generali*, in carica per sei anni. Fondata nel 1951, come organo giurisdizionale della CEEA incaricato di garantire il rispetto del diritto comunitario, di farlo applicare uniformemente da tutti gli Stati membri e di risolverne le controversie,

³⁸ Tale numero è stato fissato come soglia massima, anche in caso di ulteriori futuri allargamenti dell'UE. I seggi risultano così divisi: Germania 99; Regno Unito, Italia e Francia 78; Polonia e Spagna 54; Romania 35; Olanda 27; Danimarca, Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Portogallo e Ungheria 24; Svezia 19, Austria e Bulgaria 18; Finlandia e Slovacchia 14; Lituania e Irlanda 13; Lettonia 9, Slovenia 7, Estonia, Cipro e Lussemburgo 6, Malta 5.

successivamente i trattati di Roma hanno trasformato tale organismo nella CGCE, istituzione comune alle tre Comunità.

- La *Corte dei Conti europea*, è un organo esterno all'UE preposto all'esame dei conti di tutte le entrate e le uscite dell'Unione e dei suoi vari organi, e ha l'obbligo di pubblicare una dichiarazione annuale sull'affidabilità e la regolarità dei conti dell'Unione. Istituita con il Trattato di Bruxelles nel 1975, è entrata in funzione nel 1977 a Lussemburgo, dove attualmente ha sede. Col Trattato di Maastricht ha guadagnato il rango di istituzione dell'UE.
- Il *Mediatore Europeo*, è una figura istituita dal Trattato sull'Unione, è nominato dal Parlamento europeo per la durata della legislatura e ha sede a Strasburgo. Chi riveste tale carica ha il compito di ergersi a difensore civico della Comunità europea e agire in completa indipendenza. Qualsiasi ente, organizzazione, persona fisica o giuridica che abbia sede in uno stato membro, può rivolgersi ad esso per denunciare casi di cattiva amministrazione da parte di qualsiasi istituzione o organo comunitario, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. Non rientrano fra le sue competenze i casi riguardanti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, sebbene le denunce si riferiscano a presunte violazioni del diritto comunitario.
- Infine, il *Garante europeo della protezione dei dati* (EDPS) assicura che le istituzioni e gli organi dell'UE rispettino il diritto alla privacy dei cittadini. Si tratta di una figura indipendente che assicura che le leggi poste a tutela dei dati personali non siano violate dalle istituzioni europee. Tale carica, istituita nel 2001, ha sede a Bruxelles.

Oltre alle istituzioni presentate, diverse altri organismi finanziari e consultivi contribuiscono al funzionamento dell'Unione Europea.

Fra gli *organismi finanziari*, la *Banca centrale europea* (BCE), è responsabile per la politica monetaria europea. Si tratta dell'organismo incaricato dell'attuazione della politica monetaria per i paesi che fanno parte alla cosiddetta "zona euro". E' stata istituita, in base al "Trattato che istituisce la Comunità europea" ed allo "Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea", il 1 giugno 1998, e persegue lo scopo principale di mantenere sotto controllo l'andamento dei prezzi e il potere d'acquisto nell'area euro, tramite diverse politiche monetarie, fra cui il controllo del tasso di inflazione di medio periodo.

La *Banca europea degli investimenti* (BEI)³⁹, è l'organismo finanziario dell'UE, creato con il Trattato di Roma per finanziare investimenti atti a sostenere gli obiettivi politici dell'Unione (sviluppo regionale; reti transeuropee di trasporto; sviluppo delle telecomunicazioni e del settore dell'energia; ricerca, sviluppo e innovazione; sviluppo e protezione dell'ambiente; salute e educazione). Scopo della BEI è sostenere gli obiettivi dell'UE fornendo finanziamenti a lungo termine per specifici progetti di investimento e contribuendo ad una maggiore integrazione e coesione socio-economica dei paesi membri⁴⁰.

Il *Fondo europeo per gli investimenti* (FEI) è un'istituzione europea finalizzata al sostegno della creazione, della crescita e dello sviluppo delle piccole e medie imprese. È stato istituito

³⁹ La sede della BEI è a Lussemburgo. Al fine di favorirne l'operatività, sono stati istituiti uffici BEI anche a Bruxelles, Parigi, Roma, Atene, Berlino, Lisbona, Londra, Madrid ed al Cairo.

⁴⁰ La BEI è caratterizzata dal continuo adattamento delle proprie attività di investimento in funzione delle politiche comunitarie. Al di fuori dei paesi dell'UE, la BEI contribuisce inoltre all'attuazione delle politiche comunitarie di cooperazione in accordo ai termini ed alle norme contenuti nei diversi trattati ed accordi che legano l'Unione Europea a circa 130 paesi.

sulla base di una proposta avanzata nel 1992 nell'ambito del Consiglio Europeo di Edimburgo, e può contare su una dotazione finanziaria di circa 18 miliardi di euro da impiegare nella prestazione di garanzie e/o nella partecipazione al capitale di rischio di piccole e medie imprese. Il FEI può operare negli Stati membri dell'Unione, così come nei Paesi candidati per i quali è già in corso il processo di adesione.

I due principali **organismi consultivi** dell'UE sono il Comitato Economico e Sociale Europeo e il Comitato delle Regioni. Istituito dal trattato di Roma nel 1957, il *Comitato Economico e Sociale Europeo* (CESE)⁴¹ è un organo consultivo incaricato di rappresentare datori di lavoro, sindacati, agricoltori, consumatori e altri gruppi d'interesse della società civile. Il suo ruolo è quello di esporre i pareri e difendere gli interessi delle varie categorie socioeconomiche nel dibattito politico con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo. Il CESE fa dunque da "ponte" fra l'Unione e i suoi cittadini, promuovendo un modello di società democratica di tipo più partecipativo e inclusivo, ed è parte integrante del processo decisionale dell'UE: è infatti consultato obbligatoriamente in ogni decisione nell'ambito della politica economica e sociale. Di propria iniziativa o su richiesta di un'altra istituzione UE, può inoltre esprimere pareri in merito ad altre questioni.

Il *Comitato delle Regioni* (CdR) è stato creato nel 1994 in applicazione del Trattato di Maastricht, e si propone l'obiettivo di incentivare la cooperazione tra le regioni degli stati membri dell'Unione. Il CdR ha sede a Bruxelles ed è composto da 344 rappresentanti di enti regionali e locali. Si tratta di un organo consultivo, al quale il Consiglio e la Commissione hanno l'obbligo di rivolgersi per questioni riguardanti le seguenti materie: coesione economica e sociale; reti transeuropee; sanità pubblica; istruzione; cultura; politica dell'occupazione; politica sociale; ambiente; formazione professionale e trasporti. In tutti gli altri casi la richiesta del parere è facoltativa.

B.3 Processo decisionale, atti e strumenti

All'interno dell'Unione Europea, la Comunità Europea costituisce il Primo Pilastro dell'Unione. La Comunità è responsabile per l'adozione di strumenti legislativi che ricadono nell'ambito del primo pilastro, e si basano su un ampio insieme di strumenti e procedure legali istituite dal Trattato di Roma e emendati dal Trattato sull'Unione e di Trattati successivi⁴².

Il processo decisionale a livello di Unione Europea coinvolge diverse istituzioni, fra le quali la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea giocano il ruolo principale. In generale, la Commissione europea *propone* nuove leggi ma sono il Consiglio e il Parlamento che devono *approvarle*. La Commissione detiene il diritto di presentare proposte legislative, e all'interno della stessa tali proposte sono preparate dalla Direzione Generale di pertinenza sotto forma di documenti interni, e successivamente discussi tramite consultazioni con le altre Direzioni e in assemblee plenarie della Commissione. Una volta che la Commissione ha raggiunto un accordo sul testo di una proposta, questo è adottato e pubblicato sotto forma di documento COM (con relativo numero seriale e anno di

⁴¹ Il CESE è costituito da 344 membri, suddivisi fra gli stati membri in base alla popolazione.

⁴² Ulteriori differenze sono riscontrabili fra le procedure e le forme legislative utilizzate nelle aree dei due ulteriori Pilastri ma, per quel che riguarda gli aspetti delle politiche comunitarie che hanno un qualche impatto sul governo del territorio, è sufficiente comprendere le procedure comunitarie che riguardano il Primo pilastro.

pubblicazione) e, nella maggior parte, dei casi dotato di un memorandum esplicativo. Dopo essere stato tradotto in tutti i linguaggi ufficiali dell'Unione, il documento è pubblicato nella serie "C" dell'Official Journal (OJ), e trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio.

Le norme e le procedure sulla base delle quali vengono prese le decisioni dell'UE sono stabilite dai trattati. Ogni proposta di legge europea si basa su un articolo specifico del trattato, che costituisce la "base giuridica" della proposta e determina il tipo di procedura legislativa da seguire. La differenza principale tra loro deriva dal modo in cui il Parlamento interagisce con il Consiglio. Più dettagliatamente, le procedure sono caratterizzate come segue.

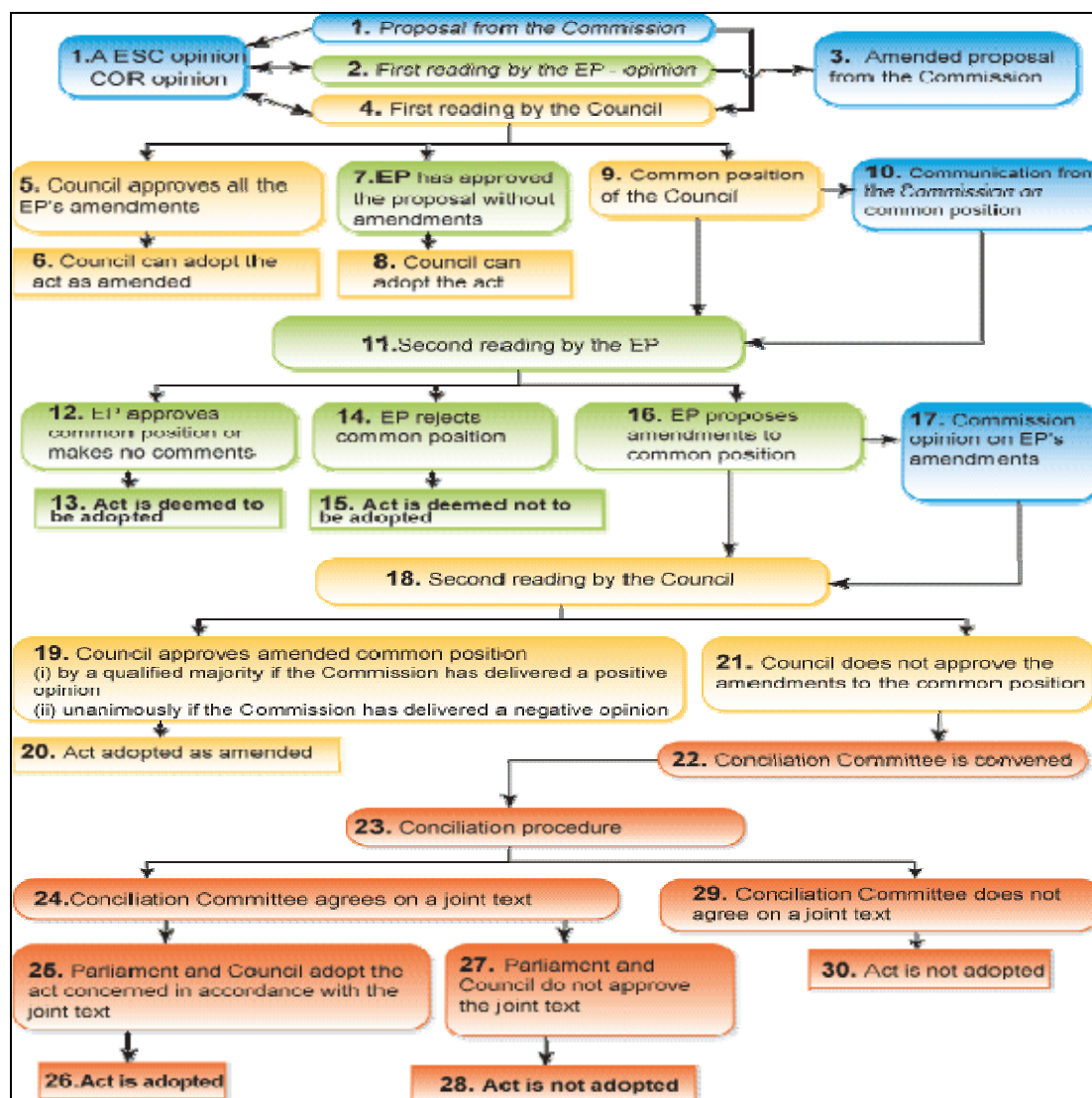


Figura B.3: Procedura di Codecisione in seno all'UE. (Fonte: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm)

In base alla procedura di *Codecisione*, il Parlamento e il Consiglio condividono il potere legislativo. La Commissione trasmette la propria proposta ad entrambe le istituzioni che la leggono e la discutono due volte in successione. Se non viene raggiunto un accordo, ci si rivolge ad un comitato di conciliazione, formato da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento, a cui partecipano anche alcuni rappresentanti della Commissione. Quando il comitato ha raggiunto un accordo, il testo concordato viene trasmesso al

Parlamento e al Consiglio per una terza lettura, affinché essi possano infine adottare la legge. Lo schema presentato in figura B.3 presenta la procedura di codecisione in maniera più dettagliata. Si ricorre alla procedura di codecisione nei seguenti settori: principio della non discriminazione per motivi di nazionalità; diritto di circolazione e di residenza; libera circolazione dei lavoratori; sicurezza sociale per i lavoratori migranti; diritto di stabilimento; trasporti; mercato interno; occupazione; cooperazione doganale; lotta contro l'emarginazione sociale; pari opportunità e parità di trattamento; esecuzione delle decisioni relative al Fondo sociale europeo; istruzione; formazione professionale; cultura; salute; tutela dei consumatori; reti transeuropee; esecuzione delle decisioni relative al Fondo europeo per lo sviluppo regionale; ricerca; ambiente; trasparenza; prevenzione e lotta contro la frode; statistiche; istituzione di un comitato consultivo per la protezione dei dati.

Nell'ambito della procedura di *Consultazione*, la Commissione trasmette la propria proposta al Consiglio e al Parlamento ma è il Consiglio che consulta ufficialmente il Parlamento e altre istituzioni come il CESE e il CdR. In alcuni casi, la consultazione è obbligatoria e la proposta non può diventare legge se il Parlamento non ha espresso un parere. In altri casi la consultazione è facoltativa e la Commissione si limita a suggerire che il Consiglio consulti il Parlamento. In ogni caso, il Parlamento può approvare la proposta della Commissione, respingerla o richiedere che essa sia emendata. Se il Parlamento richiede emendamenti, la Commissione deve esaminare le modifiche che esso propone. Se accetta del tutto o in parte gli emendamenti proposti deve trasmettere al Consiglio la proposta modificata. Il Consiglio esamina la proposta modificata e decide se adottarla così com'è o modificarla ulteriormente. Questa procedura, come tutte le altre, prevede che, se il Consiglio decide di modificare la proposta della Commissione, deve farlo all'unanimità. Si ricorre alla procedura di consultazione nei seguenti settori: la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale; la revisione dei trattati; la discriminazione sulla base del sesso, della razza o dell'origine etnica, della religione o convinzione politica, di un handicap, dell'età o di una tendenza sessuale; la cittadinanza dell'UE; l'agricoltura; i visti, l'asilo, l'immigrazione e altre politiche in materia di libera circolazione dei cittadini; i trasporti (quando possono esservi ripercussioni significative su alcune regioni); le norme di concorrenza; gli accordi fiscali; la politica economica; la "cooperazione rafforzata"⁴³.

La procedura del *Parere conforme* implica che il Consiglio debba ottenere il consenso del Parlamento europeo affinché possano essere prese alcune decisioni che rivestono particolare importanza. La procedura è analoga a quella utilizzata nel caso della consultazione con l'unica differenza che il Parlamento non può emendare una proposta: deve accettarla o respingerla. L'accettazione (parere conforme appunto) deve avvenire a maggioranza assoluta. Si ricorre alla procedura del parere conforme nei seguenti settori: compiti specifici della Banca centrale europea; modifica dello statuto del Sistema europeo delle banche centrali/della Banca centrale europea; fondi strutturali e Fondo di coesione; procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo; taluni accordi internazionali; adesione di nuovi Stati membri.

Dopo l'approvazione, il testo finale della proposta di legge viene pubblicato nella serie L dell'OJ, e la pubblicazione è notificata agli stati membri. A meno che non sia specificato diversamente nel testo, la data della pubblicazione coincide con quella dell'entrata in vigore

⁴³ Cioè quegli accordi in base ai quali un gruppo di paesi dell'UE possono collaborare in un particolare settore anche se gli altri paesi dell'UE non possono o non vogliono partecipare in quella fase.

della legge. Esistono tre tipi di strumenti legalmente vincolanti che possono essere adottati dall'Unione: regolamenti, direttive e decisioni.

I *regolamenti* sono destinati ai governi degli stati membri e sono legalmente vincolanti nella loro interezza, cioè il testo degli stessi entra automaticamente e in maniera diretta nell'apparato legislativo delle singole nazioni. Questi sono utilizzati principalmente quando non è necessario integrare il testo con quello di specifiche leggi dei diversi contesti nazionali. Anche le *direttive* sono indirizzate ai governi dei singoli stati, e sono vincolanti per quel che concerne gli obiettivi specificati. I requisiti legali da incorporare nelle legislazioni nazionali sono definiti dalla direttiva europea, ma sono i differenti parlamenti nazionali a decidere le modalità di integrazione degli obiettivi politici e legali definiti nelle direttive e, normalmente, un periodo di due-tre anni è preventivato per il processo di "trasposizione". Tale procedura è preferita quando le misure UE insistono su un ambito per il quale esiste già un apparato di leggi all'interno degli stati membri. Le *decisioni* infine sono legalmente vincolanti nella loro interezza per coloro ai quali esse sono dirette. A differenza degli altri strumenti, le decisioni sono indirizzate a singoli stati membri, imprese, soggetti legali o soggetti privati, solitamente in relazione all'applicazione di leggi europee esistenti.

Il complesso degli strumenti legislativi comunitari è noto come *acquis communautaire*, cioè l'insieme dei diritti e degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli stati membri dell'Unione e che devono essere accolti senza riserve dai paesi che vogliano entrare a farne parte. I paesi candidati devono dunque accettare l'"acquis" per poter aderire all'UE, e per una piena integrazione devono accoglierlo nei rispettivi ordinamenti nazionali, adattandoli e riformandoli in funzione di esso, applicandolo a partire dalla data in cui divengono membri della UE a tutti gli effetti. L'acquis communautaire consta (1) dei principi, degli obiettivi politici e di ciò che è disposto dai trattati e della legislazione applicativa degli stessi, (2) della giurisprudenza della Corte di giustizia europea, (3) delle dichiarazioni e delle risoluzioni adottate nell'Unione, (4) degli atti riguardanti la giustizia e gli affari interni, (5) degli atti inerenti la politica estera e di sicurezza comune e (5) degli accordi internazionali fatti dalla Comunità e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione, ed è diviso in capitoli (35 per quel che concerne l'ultimo allargamento) in modo tale da facilitare i negoziati di accesso fra UE e paesi candidati⁴⁴.

Infine, è utile sottolineare come esistano una serie di documenti che, pur non avendo valore legale, assumono grande significato nella definizione delle politiche comunitarie. La Commissione, il Parlamento, il CESE e il CdR hanno la facoltà di preparare *Raccomandazioni* e *Pareri* su determinati argomenti, o incoraggiare l'adozione di particolari buone pratiche⁴⁵. Il Consiglio e il Parlamento producono inoltre le *Risoluzioni*, ossia specifiche dichiarazioni di intenti che esprimono particolari indirizzi politici che mirano a definire i principi fondamentali che guideranno le future azioni dell'UE. La Commissione prepara e pubblica i *Libri Bianchi* e i *Libri Verdi*⁴⁶, documenti di indirizzo destinati a particolari gruppi di attori (lobbisti, gruppi di esperti, categorie professionali, etc.) e preparati per contribuire allo sviluppo di politiche in determinati settori nei quali l'UE non ha competenza diretta.

⁴⁴ Esistono deroghe eccezionali all'acquis, come ad esempio la mancata adozione dell'euro da parte di Regno Unito, Danimarca e Svezia, e la mancata ratifica degli Accordi di Schengen da parte di Irlanda e Regno Unito.

⁴⁵ Il Parlamento, il CESE e il CdR preparano inoltre Pareri in risposta alle proposte della Commissione.

⁴⁶ La principale differenza fra i due consiste nel fatto che, mentre i Libri Verdi si occupano solitamente di specifici settori di politiche, i Libri Bianchi interessano un ambito trasversale a più settori.

B.4 Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS

Vale la pena infine accennare al sistema di divisione territoriale subnazionale sul quale, a partire dal 1988, è impostata la determinazione delle aree di destinazione dei Fondi Strutturali. Per definire le diverse aree beneficiarie, l'Unione Europea ha cercato di adottare una divisione territoriale subnazionale che coincidesse il più possibile con la divisione in organismi amministrativi subnazionali dei diversi stati membri, mirando allo stesso tempo di stabilire un sistema univoco che non desse adito ad alcuna incomprensione. Tale sistema si basa su un'elaborazione dell'Ufficio Statistico delle Comunità Europee, a suo tempo concepita al fine di fornire una classificazione comune dei diversi livelli di divisione subnazionale utilizzati per la raccolta di dati statistici comparabili negli stati membri, e prende il nome di Sistema NUTS (l'acronimo francese di Nomenclature of Territorial Units for Statistics). La suddivisione NUTS è stata elaborata e sviluppata conformemente a diversi principi e in particolare in relazione a criteri normativi e analitici e, per motivi pratici attinenti alla disponibilità dei dati e all'attuazione delle politiche regionali, ha tenuto conto, ove possibile, delle suddivisioni amministrative attualmente in vigore negli Stati membri.

Trattandosi di una classificazione gerarchica, la NUTS suddivide ogni Stato membro in un numero intero di regioni NUTS 1, ognuna delle quali è a sua volta la somma di un numero intero di regioni NUTS 2, e così via (vedi figura B.4). A livello regionale (senza tener conto delle unità amministrative a livello locale) la struttura amministrativa degli Stati membri comprende, in genere, due principali livelli regionali ("Länder" e "Kreise" in Germania, "régions" e "départements" in Francia, "Comunidades autonomas" e "provincias" in Spagna, "regioni" e "provincie" in Italia, ecc.) (vedi figura B.5). La necessità di avere unità comparabili ad ogni livello NUTS ha inoltre implicato l'istituzione, per ogni Stato membro, di un ulteriore livello regionale, che si aggiunge agli altri due livelli principali sopra menzionati e sovente non presenta alcuna struttura amministrativa corrispondente. Ad un livello più dettagliato, figurano anche distretti e comuni, che vengono denominati "unità amministrative locali" (LAU 1 e 2, anche chiamate NUTS 4 e 5).

Classe	Soglia massima popolazione	Soglia minima popolazione
NUTS 1	7.000.000	3.000.000
NUTS 2	3.000.000	800.000
NUTS 3	800.000	150.000
LAU 1 (NUTS 4)	Aree di autorità sovra comunale	
LAU 2 (NUTS 5)	Aree municipali o comunali	

Figura B.4: Soglie indicative di popolazione dei differenti livelli NUTS. (Fonte: Elaborazione propria sulla base di http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html)

Paesi		NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Austria	AT	Gruppi di Länder	3	Länder	9	Groups of Bezirks	35
Belgio	BE	Regioni	3	Province	11	Arrondissements	43
Danimarca	DK	-	2	-	5	Counties	11
Finlandia	FI	Finlandia continentale	1	Grandi regioni	4	Regioni	20
		Åland	1	-	1	-	1
France	FR	ZEAT	8	Regioni	22	Dipartimenti	96
		Dipartimenti d'Oltremare	1	Overseas departments	4	Département d'outre-mer	4
Germania	DE	Land	16	Distretti governativi (Regierungsbezirk)	41	Circondari rurali (Landkreis)	439
Grecia	GR	Gr. of dev. regions	4	Peripheries	13	Prefectures	51
Irlanda	IE	-	1	Regions	2	Reg. Authority	8
Italia	IT	Gruppi di regioni	5	Regioni	20	province	110
Lussemburgo	LU	-	1	-	1	-	1
Paesi Bassi	NL	Landsdelen	4	Province	12	COROP regio's	40
Portogallo	PT	Portogallo Continentale	1	Comissões de coordenação regional	5	Groups of Municipalities	28
		Azzorre & Madeira	2	-	2	-	2
Spagna	ES	Groups of autonom. communities	7	Autonomous communities	17	Provinces	50
				Ceuta and Melilla	2	-	2
Svezia	SE	-	3	National areas	8	Counties	21
Regno Unito	UK	Regioni dell'Inghilterra	9	Groups of Counties; Inner and Outer London	30	Unitary authorities groups of districts	93
		Galles	1	Groups of unitary authorities	2	Groups of unitary authorities	12
		Scozia	1	Groups of unitary authorities or LECs	4	Groups of unitary authorities o LECs	23
		Irlanda del Nord	1	County	1	Groups of districts	5
EU-15		-	72	-	213	-	1091
Bulgaria	BG	Regions	2	Planning Regions	6	Oblasts	28
Cipro	CY	-	1	-	1	-	1
Estonia	EE	-	1	-	1	Group of Counties	5
Lettonia	LV	-	1	-	1	Regions	6
Lituania	LT	-	1	-	1	Counties	10
Malta	MT	-	1	-	1	Islands	2
Polonia	PL	Gr. of Voivodeships	6	Voivodeships of Poland	16	Groups of Powiats	45
Rep. Ceca	CZ	-	1	Groups of Regions	8	Regioni	14
Romania	RO	-	4	Regions	8	Counties+Bucharest	42
Slovacchia	SK	-	1	Groups of Regions	4	Regions	8
Slovenia	SI	-	1	-	2	Stat. Regions	12
Ungheria	HU	Gruppi di regioni	3	Regioni	7	province+Budapest	20
EU-27		-	95	-	268	-	1291

Figura B.5: Corrispondenza fra classificazione NUTS e divisioni amministrative nelle nazioni Europee.
(Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Nomenclature_of_Territorial_Units_for_Statistics)

C. Cronologia dell'allargamento ad est dell'Unione Europea

Nel giugno del 1988, contemporaneamente alla crisi che si stava manifestando in tutte le nazioni socialiste, il COMECON e l'Unione Europea hanno firmato una dichiarazione che mirava ad instaurare una serie di relazioni ufficiali fra l'UE e il blocco sovietico. Tale negoziato era seguito dalla negoziazione di accordi bilaterali di Commercio e Cooperazione (Trade and Cooperation Agreements – TCAs), lo strumento standard utilizzato dall'Unione nelle relazioni con nazioni terze, con l'Ungheria nel 1988, con la Polonia e la Russia nel 1989 e con le restanti nazioni dell'Europa centro orientale nel 1990. Inoltre, nel dicembre del 1989, in risposta alla caduta del muro di Berlino avvenuta il mese precedente, il Consiglio Europeo di Strasburgo ha garantito il supporto dell'Unione a quelle nazioni che “avessero intraprendevano la strada dei cambiamenti democratici” e ha dichiarato che “la Comunità intendeva intraprendere forme di cooperazione sempre più strette con tali nazioni” (EC, 1989). Sempre nel dicembre 1989 la Commissione ha lanciato il programma PHARE, calibrato sui bisogni specifici delle nazioni dell'Europa centro orientale⁴⁷. Nell'aprile del 1990, la Commissione ha presentato al Consiglio Europeo di Dublino un paper circa i contenuti degli Accordi di Associazione che avrebbero riguardato le nazioni esteuropee e, su incarico dal Consiglio, nel 1990 ha preparato le specifiche proposte per i futuri “Accordi Europei”.

Nazione	Tipo di accordo	Firma	Entrata in vigore
Cipro	Associazione	19 Dicembre 1972	Giugno 1973
Malta	Associazione	5 Dicembre 1970	Giugno 1971
Bulgaria	Accordo Europeo	4 Marzo 1993	Febbraio 1995
Estonia	Accordo Europeo	12 Giugno 1995	Febbraio 1998
Lettonia	Accordo Europeo	12 Giugno 1995	Febbraio 1998
Lituania	Accordo Europeo	12 Giugno 1995	Febbraio 1998
Polonia	Accordo Europeo	16 Dicembre 1991	Febbraio 1994
Repubblica Ceca	Accordo Europeo	4 Ottobre 1993	Febbraio 1995
Romania	Accordo Europeo	1 Febbraio 1993	Febbraio 1995
Slovacchia	Accordo Europeo	4 Ottobre 1993	Febbraio 1995
Slovenia	Accordo Europeo	15 Giugno 1996	Febbraio 1998
Ungheria	Accordo Europeo	16 Dicembre 1991	Febbraio 1994

Figura C.1: Data di firma ed entrata in vigore degli Accordi Europei e di Associazione con le nazioni interessate dagli allargamenti del 2004 e del 2007. (Fonte: elaborazione propria)

Gli Accordi Europei dovevano servire a fornire il quadro istituzionale per il dialogo politico che avrebbe costituito le relazioni bilaterali propedeutiche all'adesione all'UE delle nazioni dell'Europa centro orientale⁴⁸, e la maggior parte di essi è stata firmata dopo il

⁴⁷ Inizialmente inteso come strumento finalizzato a fornire supporto tecnico e finanziario alla ristrutturazione economica in Polonia e Ungheria, il programma è poi stato esteso nel 1990 a Cecoslovacchia, Bulgaria e Jugoslavia, e nel 1991 alle repubbliche Baltiche.

⁴⁸ Concepiuti come un'evoluzione dei TCAs, gli Accordi Europei sono stati negoziati sotto l'articolo 238 del Trattato sull'Unione e, nonostante non contenessero alcuna menzione specifica alla membership dell'Unione, sono stati disegnati espressamente per pavimentare la strada verso l'accesso delle dieci nazioni esteuropee coinvolte: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

pronunciamento favorevole all'allargamento dell'Unione a est espresso dal Consiglio di Copenhagen, ed era entrata in vigore di lì a poco (figura C.1). Gli accordi riguardavano tre principali ambiti, in primis le relazioni commerciali, ed in particolare gli elementi necessari per creare un'area di libero mercato che includesse l'UE e le nazioni associate⁴⁹, oltre ad un certo numero di proposte relative alla graduale introduzione del libero movimento di capitali e, in maniera più limitata, di forza lavoro su tutto il territorio dell'UE e dei paesi associati. In secondo luogo, gli accordi mettevano in piedi un quadro istituzionale propedeutico al dialogo politico, formato dai Comitati e dai Consigli di Associazione, che prevedeva incontri regolari a livello ministeriale e parlamentare. Infine, le nazioni associate garantivano il massimo impegno nell'adattare la propria legislazione a quella dell'Unione, in particolare nelle aree inerenti il mercato unico⁵⁰.

Nel giugno del 1992, la Commissione ha presentato il *Rapporto sulle Sfide dell'Allargamento* (CEC, 1992) al Consiglio Europeo di Lisbona, sottolineando espressamente come "l'integrazione di queste nuove democrazie nella famiglia Europea rappresentasse un'opportunità storica". In risposta, il Consiglio ha riaffermato la volontà dell'UE di sviluppare le proprie relazioni con le nazioni dell'Europa dell'est. Il Consiglio di Copenhagen del Giugno del 1993, ha dichiarato che le nazioni dell'Europa centro orientale che avessero voluto diventare membri effettivi dell'UE sarebbero state ammesse non appena avessero dimostrato di potersene assumere gli oneri e, in tale ottica, ha definito tre diversi criteri che stabilivano i parametri che ogni stato candidato all'adesione avrebbe dovuto rispettare. Tali criteri, in linea con quanto stabilito negli articoli 6 e 49 del Trattato di Maastricht, e in seguito alla revisione del Consiglio Europeo di Madrid del 1995 (che obbliga gli stati candidati ad adattare la propria struttura amministrativa e giuridica in modo da garantire l'efficace adozione della legislazione europea all'interno della legislazione nazionale), sono divisi in tre ambiti: (1) requisiti politici, ossia la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; (2) condizioni economiche, cioè la costruzione di un'economia di mercato affidabile e capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione Europea; (3) Adesione all'*acquis communautaire*, cioè accettazione degli obblighi derivanti dall'adesione e, in particolare, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria. Appena un anno dopo Copenhagen, Polonia e Ungheria hanno presentato la propria candidatura al Consiglio dei Ministri, aggiungendosi a Malta e Cipro, che avevano presentato domanda nel 1990 (vedi figura C.2).

Nel giugno 1994, il Consiglio Europeo di Corfu ha chiesto poi alla Commissione e al Consiglio di concepire una strategia finalizzata alla preparazione delle nazioni esteeuropee per l'adesione, suggerendo di inoltre di includere Cipro e Malta nel futuro allargamento. Sei mesi più tardi, durante il Consiglio di Essen, è stato approvato per la prima volta uno strumento noto come "strategia di preadesione" (EC, 1994), che serviva a garantire il progressivo raggiungimento degli standard richiesti dall'UE in termini di integrazione nelle principali aree di policy-making comunitario, ed in particolare nel mercato comune.

⁴⁹ Tale accordo si basava sulla reciprocità degli sforzi, ma agiva in maniera asimmetrica, cioè prevedeva che l'Unione liberalizzasse le proprie strutture di scambio in maniera più rapida dei futuri stati membri.

⁵⁰ Gli Accordi di Associazione firmati con Malta (1970) e Cipro (1972) erano molto simili agli Accordi Europei, ma non prevedevano l'istituzione di alcuna piattaforma finalizzata al dialogo politico fra UE e i paesi firmatari.

Nazione	Candidatura	Considerazione da parte del Consiglio	Opinione della Commissione
Bulgaria	14 Dicembre 1995	29 Gennaio 1996	15 Luglio 1997
Cipro	4 Luglio 1990	17 Settembre 1990	30 Giugno 1993
Estonia	28 Novembre 1995	4 Dicembre 1995	15 Luglio 1997
Lettonia	27 Ottobre 1995	17 Luglio 1995	15 Luglio 1997
Lituania	8 Dicembre 1995	29 Gennaio 1996	15 Luglio 1997
Malta	16 Luglio 1990	17 Settembre 1990	30 Giugno 1993
Polonia	5 Aprile 1994	18 Aprile 1994	15 Luglio 1997
Repubblica Ceca	17 Gennaio 1996	29 Gennaio 1996	15 Luglio 1997
Romania	22 Giugno 1995	17 Luglio 1995	15 Luglio 1997
Slovacchia	27 Giugno 1995	17 Luglio 1995	15 Luglio 1997
Slovenia	10 Giugno 1995	29 Gennaio 1996	15 Luglio 1997
Ungheria	31 Marzo 1994	18 Aprile 1994	15 Luglio 1997

Figura C.2: Date di candidatura all'Unione Europea, dichiarazioni del Consiglio Europeo e Opinioni della Commissione. (Fonte: Elaborazione propria)

Nel frattempo, le candidature ricevute dal Consiglio sono state inviate alla Commissione che, durante il Consiglio di Madrid del 1994, è stata chiamata a redigere un documento in merito ad ognuna di esse, l'Opinione della Commissione appunto, con l'obiettivo di valutare la situazione di ogni nazione in relazione ai criteri di accesso e di valutare le reali possibilità che queste potessero tener fede agli impegni presi. Le Opinioni della Commissione sulle dieci nazioni estereuropee candidate sono state presentate immediatamente dopo la conclusione della Conferenza Intergovernativa che ha dato vita al Trattato di Amsterdam, e sono state successivamente pubblicate all'interno della proposta di Agenda 2000 della Commissione, documento disegnato specificatamente per preparare l'allargamento⁵¹.

Di lì a poco, il Consiglio Europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 ha approvato la proposta della Commissione di rafforzare la strategia di preadesione e, in concomitanza con tale decisione, ha introdotto i Partenariati di Adesione, strumenti finalizzati a fornire una valutazione delle aree di priorità nelle quali ogni nazione candidata necessitava di compiere progressi durante il periodo di preparazione all'accesso nell'Unione Europea⁵². In sostanza, i partenariati definivano sia le priorità di ognuna delle nazioni candidate, sia la programmazione degli strumenti di supporto necessari per intervenire su tali priorità, e contenevano priorità a breve, medio e lungo termine, sia in relazione alla soddisfazione dei Criteri di Copenhagen, sia all'adozione dell'acquis communautaire. La Commissione aveva il compito di preparare i partenariati in collaborazione con ognuna delle nazioni coinvolte, e di redigere rapporti annuali destinati al Consiglio circa i progressi fatti. Il Consiglio Europeo di Lussemburgo si è pronunciato inoltre a favore dell'organizzazione di una Conferenza Europea, forum multilaterale che avrebbe riunito gli stati membri, i paesi candidati e la Commissione Europea⁵³, con l'obiettivo di istituire uno spazio di dialogo ove sollevare problematiche e interessi comuni. La Conferenza Europea si è riunita così per la prima volta a Londra, il 12 Marzo 1998, e 4 giorni dopo sono stati siglati i Partenariati di adesione con le dieci nazioni candidate appartenenti al ex-blocco sovietico⁵⁴.

⁵¹ Agenda 2000 prevedeva inoltre per la prima volta una proposta finalizzata al finanziamento del processo di allargamento e dei programmi di preadesione all'interno del quadro finanziario 2000-2006.

⁵² I partenariati di Adesione erano inoltre strettamente collegati al programma PHARE, e tentavano di mettere in luce le modalità secondo le quali il programma avrebbe potuto contribuire al periodo di preparazione.

⁵³ Successivamente, è stata anche prevista l'inclusione di un rappresentante del Parlamento Europeo e di una delegazione Svizzera.

⁵⁴ I Partenariati di adesione relativi a Malta e Cipro sono invece stati firmati solo in seguito, il 13 marzo 2000.

Di lì a poco, un incontro dei Ministri degli esteri degli stati membri e delle nazioni candidate tenutosi il 30 marzo 1998 a Bruxelles, ha finalmente lanciato formalmente il “processo di adesione”. Durante l’evento, il Commissario per le Relazioni Politiche Estere Hans Van Den Broek ha annunciato per il 3 aprile l’inizio del processo di screening dei 31 capitoli dell’acquis communautaire. Il giorno successivo, tramite una serie di conferenze intergovernative bilaterali, si sono aperti ufficialmente i negoziati con Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia, la cui adesione all’UE era stata valutata positivamente durante il Consiglio Europeo di Lussemburgo⁵⁵ (vedi figura C.2).

Successivamente, il Consiglio Europeo di Berlino del 24-25 marzo 1999 ha ratificato la proposta della Commissione per l’Agenda 2000 circa il nuovo quadro finanziario, che riformava i Fondi Strutturali, la PAC e il Fondo di Coesione, ed estendeva la programmazione ai Programmi di preadesione. Ad Helsinki, nel dicembre 1999, il Consiglio ha deciso infine di aprire i negoziati di accesso con le restanti sei nazioni (Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Malta), organizzando per febbraio 2000 le conferenze intergovernative bilaterali che avrebbero portato all’apertura ufficiale degli stessi.

La Commissione ha poi pubblicato, l’8 novembre 2000, un documento strategico sull’allargamento, per definire il percorso necessario a preparare l’UE a ricevere i nuovi stati membri a partire dalla fine del 2002, e tale documento è stato approvato al Consiglio Europeo di Nizza tenutosi nel dicembre dello stesso anno. In linea con la dichiarazione di Nizza, le Conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken (14-15 Dicembre 2001) hanno riaffermato l’irreversibilità del processo di adesione e la necessità di completare lo stesso al più presto, istituendo, allo stesso tempo, la *Convenzione sul Futuro dell’Unione*, e coinvolgendo in quest’ultima anche i paesi candidati⁵⁶. Il 9 ottobre 2002 la Commissione ha adottato il cosiddetto “Pacchetto Allargamento 2002”, che comprendeva un documento strategico e, per ognuna delle nazioni candidate, rapporti regolari circa i progressi realizzati e i requisiti su cui era ancora necessario intervenire. Tale documento, tramite il quale la Commissione raccomandava la conclusione dei negoziati di accesso con dieci delle dodici nazioni (tutte tranne Bulgaria e Romania) entro la fine del 2002, è stato approvato dal successivo Consiglio Europeo di Bruxelles (24-25 ottobre 2002). I negoziati con i dieci paesi menzionati sono stati così chiusi durante il Consiglio di Copenhagen, che ha fissato il 1° maggio 2004 come data ufficiale di adesione, e ha modificato di conseguenza il quadro finanziario per gli ultimi 3 anni del periodo di programmazione 2000-2006, così come concordato nell’ accordo Agenda 2000. Il Consiglio ha deliberato inoltre l’adesione di Bulgaria e Romania nel 2007, come suggerito dalla Commissione, esprimendosi a favore della completa partecipazione dei nuovi stati membri alla Conferenza Intergovernativa.

Anche il Parlamento Europeo si è espresso a favore dell’allargamento dell’UE ai dieci nuovi paesi il 9 aprile 2003, ed il 16 aprile i Capi di Stato e Governo e i Ministri degli Esteri dei quindici stati membri e delle dieci nazioni candidate hanno firmato ad Atene il Trattato di Accesso⁵⁷, dando il via ai processi di ratifica nelle nazioni candidate, che sono stati svolti

⁵⁵ La Slovacchia non era riuscita a fare parte dei cosiddetti “Luxembourg six” perché non aveva soddisfatto in tempo i criteri politici necessari.

⁵⁶ I paesi candidati ricevevano tutti i diritti di partecipazione degli effettivi stati membri, salvo l’impossibilità di sovvertire i consensi maturati all’unanimità fra questi ultimi.

⁵⁷ Il Trattato di Accesso regolava il coinvolgimento istituzionale delle nazioni candidate prima dell’effettiva adesione all’Unione. Queste ultime avrebbero ricoperto il ruolo di “osservatori attivi”, partecipando a tutte le

tramite procedure referendaria dall'8 marzo and 20 settembre 2003 ed hanno riportato esito positivo⁵⁸ (figura C.3).

Nazione	1° partenariato di adesione	Apertura dei Negoziati	Enlargement referendum
Bulgaria	16 Marzo 1998	15 Febbraio 2000	/
Cipro	13 Marzo 2000	31 Marzo 1998	No Referendum
Estonia	16 Marzo 1998	31 Marzo 1998	14 Settembre 2003. Adesione 64%, favorevoli 66,92%
Lettonia	16 Marzo 1998	15 Febbraio 2000	20 Settembre 2003. Adesione 72,53%, favorevoli 67%
Lituania	16 Marzo 1998	15 Febbraio 2000	10/11 Maggio 2003. Adesione 63,7%, favorevoli 89,95%
Malta	13 Marzo 2000	15 Febbraio 2000	8 Marzo 2003. Adesione 91%, favorevoli 53,65%
Polonia	16 Marzo 1998	31 Marzo 1998	7-8 Giugno 2003. Adesione 58,85%, favorevoli 77,45%
Repubblica Ceca	16 Marzo 1998	31 Marzo 1998	13/14 Giugno 2003. Adesione 55,21%, favorevoli 77,33%
Romania	16 Marzo 1998	15 Febbraio 2000	/
Slovacchia	16 Marzo 1998	15 Febbraio 2000	16/17 Maggio 2003. Adesione 52,15%, favorevoli 92,46%
Slovenia	16 Marzo 1998	31 Marzo 1998	23 Marzo 2003. Adesione 60,29%, favorevoli 89,19%
Ungheria	16 Marzo 1998	31 Marzo 1998	12 Aprile 2003. Adesione 45,62%, favorevoli 83,76%

Figura C.3: Il percorso dei paesi candidati verso l'UE (Fonte: Elaborazione propria).

attività del Consiglio, del COREPER, del Comitato Politico e di Sicurezza e dei vari gruppi di lavoro, ma avrebbero guadagnato diritto di voto soltanto dopo l'adesione.

⁵⁸ Cipro è stato l'unico dei paesi candidati a non tenere un referendum circa la volontà di accedere all'Unione. La decisione è stata infatti ratificata dal parlamento.

D. Governance territoriale comunitaria: prospettive a confronto

Se la definizione di governance fornita dalla Banca Mondiale richiama “le modalità secondo le quali il potere è esercitato al fine della gestione delle risorse necessarie allo sviluppo economico e sociale di una nazione” (World Bank, 1991: 1, traduzione), fare luce sul concetto di governance territoriale è un compito decisamente più ambiguo, il cui risultato dipende in primo luogo dalla volontà di riflettere, da un lato, sulla sovranità territoriale all’interno della quale la governance è esercitata e, dall’altro, sulla dimensione territoriale delle politiche che sono prese in esame (Janin Rivolin, 2008).

All’interno del capitolo 4 si è accennato come, durante il secolo scorso, tutte le nazioni europee hanno operato in direzione dell’istituzione di un insieme di organismi, regole e strumenti finalizzati al perseguimento di specifiche priorità territoriali all’interno del proprio territorio (Williams, 1984, Newmann & Thornley, 1996; CEC, 1997; Balchin e al. 1999; Nadin & Stead, 2008; ESPON, 2007). Il capitolo 5 ha dimostrato come anche l’Unione Europea, nonostante l’assenza di alcuna specifica sovranità sul territorio degli stati membri, abbia messo in atto una serie di processi ascrivibili alla sfera della governance territoriale (ESPON, 2007; Janin Rivolin, 2008). A dispetto del crescente interesse suscitato in ambito scientifico dai temi propri dello European spatial planning, del moltiplicarsi e consolidarsi dei documenti e degli interventi comunitari che in qualche modo interferiscono sullo sviluppo territoriale degli Stati membri, e della sempre maggiore concatenazione fra contesti nazionali e Unione Europea nell’ambito del governo del territorio dovuta ai frequenti e progressivi processi di europeizzazione in atto, il sapere tecnico europea è però tuttora in cerca di una definizione condivisa di *governance territoriale comunitaria* (Janin, Rivolin, 2004: 80).

Le difficoltà che contribuiscono a fare di tale ambito un oggetto di analisi difficilmente interpretabile in maniera univoca sono da imputare alla mancanza di accordo fra i diversi Stati membri circa l’attribuzione di specifiche competenze di governo del territorio all’Unione Europea all’interno dei trattati comunitari e, dunque, a quell’assenza di legittimità che è spesso definita col termine di “questione della competenza” (Faludi & Waterhout, 2002: 89-92, traduzione). La mancanza di competenze formali ha fatto sì che l’insieme di obiettivi, processi, strumenti e pratiche ascrivibili all’interno dell’ambito dello European spatial planning si sia sviluppato all’interno di un quadro istituzionale decisamente incerto, caratterizzato da un alto grado di fluidità (Faludi, 2006; Waterhout, 2008). Per tale ragione, e per stessa ammissione dei Ministri responsabili per il governo del territorio negli Stati membri, “non è al momento possibile parlare di alcun effettivo e strutturato sistema di governance territoriale comunitaria” (MUDTCEU, 2007: 51, traduzione).

All’interno di tale scenario dai contorni confusi, l’attuazione delle misure promosse dall’UE dipende, in massima parte, dalla volontà dei diversi Stati membri, ed è legata a doppio filo con i contesti di governo del territorio operanti in questi ultimi. Come affermato

nel capitolo 6 in relazione ai processi di europeizzazione, dunque, anche nell'ambito del governo del territorio, l'impatto dell'Unione Europea sui diversi contesti domestici varia da nazione a nazione (Radaelli, 2004; Janin Rivolin, 2004). In tale ottica, se possiamo identificare la governance territoriale comunitaria con "quell'insieme di interazioni formali e informali, di natura orizzontale e verticale, che indirizza lo sviluppo territoriale delle nazioni europee verso una prospettiva comunitaria" (Janin Rivolin, 2008: 4, traduzione), è facile intuire come il diverso impatto dell'intervento dell'UE sulle tradizioni istituzionali e tecniche di governo del territorio presenti nelle diverse nazioni europee contribuisca a complicare ogni tentativo di analizzare e comprendere tale ambito.

Proprio a causa della discrezionalità contestuale che caratterizza la governance territoriale comunitaria nell'incontro fra Unione Europea e realtà domestiche, l'esplorazione delle diverse prospettive esistenti di European spatial planning ha dimostrato, in anni recenti, di costituire una direzione di ricerca promettente, utile a "rischiare l'orizzonte istituzionale della governance europea" (Janin Rivolin, 2004: 80). Sulla base di tali premesse, numerosi autori si sono impegnati nell'analisi dei complessi insiemi di relazioni in atto fra UE e Stati membri in materia di governo del territorio, contribuendo a far emergere evidenti differenze di prospettiva (Balchin e al. 1999; Tewdwr-Jones & Williams, 2001; Bohme, 2002; Janin Rivolin, 2004; Janin Rivolin & Faludi, 2005; ESPON, 2007 ed altri ancora).

Di seguito, sono ricostruite le principali prospettive di European spatial planning finora emerse dall'analisi dell'impatto reciproco fra realtà comunitaria e contesti nazionali in materia di governo del territorio. In questo modo si vuole, da un lato, contribuire ad una migliore comprensione del fenomeno della governance territoriale comunitaria e, dall'altro, fornire un contesto adeguato all'interno del quale collocare i risultati della presente tesi di dottorato. Quest'ultima mira, infatti, a fornire un contributo finora inedito al dibattito, colmando in parte la lacuna esistente rispetto alle nazioni recentemente entrate a far parte dell'UE e delineando, a partire da una prospettiva est-europea, ulteriori elementi utili a far luce sui complessi fenomeni che caratterizzano la governance territoriale comunitaria.

D.1 La governance territoriale comunitaria vista da diverse prospettive

D.1.1 La prospettiva nord occidentale. Le radici dello European spatial planning

Le principali nazioni appartenenti all'Europa nord-occidentale presentano alcuni fra gli approcci più integrati all'attività di governo del territorio di tutto il panorama comunitario. Tali nazioni hanno promosso, sostenuto e contribuito ad influenzare l'evoluzione dello European spatial planning negli ultimi due decenni. La partecipazione attiva dei responsabili di tali paesi all'interno del Consiglio Informale dei Ministri responsabili per il governo del territorio, prima, e del CSD, poi, ha fatto sì che il processo decennale di formazione dello SSSE sia costellato di momenti in cui le prospettive e gli approcci da esse promossi abbiano avuto rilevanza fondamentale. Non è dunque un caso che, proprio sul territorio di tali nazioni, il processo SSSE abbia vissuto i propri momenti decisivi, dal primo incontro svoltosi a Nantes nel 1989, all'approvazione della prima bozza del documento a Noordwijk nel 1997, fino alla pubblicazione della versione definitiva a Postdam, nel 1999 (Faludi & Waterhout, 2002). Allo

stesso modo, non stupisce che diversi autori sottolineino le radici nord-occidentali dello European spatial planning (fra tutti: Faludi, 2000: 249).

Di fatto, proprio l'*aménagement du territoire* Francese, è considerato essere la principale fonte di ispirazione dello SSSE (Faludi & Perony, 2001). Allo stesso modo, forti di un approccio comprensivo integrato al governo del territorio (CEC, 1997: 36), i tedeschi hanno contribuito a fare sì che lo European spatial planning seguisse un iter di natura intergovernativa, senza assumere alcun carattere sovranazionale (Faludi, 2000, 2001). Infine, interessata principalmente nello sviluppo di una dimensione Europea di governo del territorio, l'Olanda ha assunto un atteggiamento di mediazione proattiva fra le prospettive appena citate (Martin, 2001), favorendo inoltre l'istituzione del CSD nel 1991 (Faludi & Waterhout, 2002: 49-50). Le presidenze francesi, tedesche e olandesi si sono alternati nella conduzione del processo SSSE, a partire dall'approvazione, nel 1994 a Lipsia, del documento "Principles for a European Spatial Development Policy" (ibidem: 72-79), passando per l'introduzione di una prima serie di scenari all'interno dello SSSE nel 1995 a Strasburgo, fino all'approvazione della prima bozza del documento, a Noordwijk nel 1997 (ibidem: 81-83 e 104-109).

Le nazioni nord-occidentali hanno dunque inoltre giocato un ruolo principale nella definizione dei concetti alla base dello European spatial planning. La nozione di policentrismo, ad esempio, è stata fortemente supportata dalla presidenza francese nel 2000, soprattutto in relazione alle potenzialità di quest'ultimo in relazione al principio di coesione territoriale, fortemente radicato nell'ambito dell'*aménagement du territoire* (Faludi, 2004: 239). Attorno all'asse costituito da Francia, Germania e Olanda, diverse altre nazioni nord-occidentali hanno contribuito a supportare e ulteriormente sostanziale la dimensione territoriale delle politiche comunitarie, a cominciare dal Belgio, il cui contributo è stato fondamentale nel favorire la decisione di intraprendere la stesura dello SSSE (decisione assunta durante il Consiglio informale di Liegi nel 1993. Faludi & Waterhout, 2002: 63-68). In maniera simile, a partire dal 2002, il governo del Lussemburgo ha assunto il compito di gestire la dimensione amministrativa dello European Spatial Planning Observation Network, e di ospitare sul proprio territorio l'Unità di Coordinamento di tale programma (Bengs, 2002).

La prospettiva nord-occidentale è stata dunque responsabile del processo che ha portato alla pubblicazione dello SSSE, il principale documento prodotto in seno allo European spatial planning, contribuendo ad influenzarne fortemente la dimensione discorsiva. Gli obiettivi politici alla base degli interventi territoriali promossi dall'UE si sono infatti formati all'interno del contesto fornito da un processo intergovernativo dominato da tali nazioni. Tale prospettiva suggerisce come il futuro istituzionale dello European spatial planning sia da ricercare nella progressiva collaborazione fra gli Stati Membri e, come appare evidente osservando il processo che ha dato vita alla Territorial Agenda, nella relazione fra questi ultimi e la Commissione Europea, verosimilmente attorno alle possibili declinazioni operative della dimensione territoriale del concetto di coesione e all'inclusione di quest'ultima nei Trattati comunitari quale competenza condivisa.

Nonostante le radici dello European spatial planning coincidano con il patrimonio proprio delle tradizioni di governo del territorio delle nazioni nord-occidentali, è però interessante sottolineare come, se si escludono numerosi esercizi retorici di riferimento ai documenti comunitari, sia possibile riscontrare un esiguo numero di elementi che suggeriscono un'effettiva influenza dello European spatial planning sull'evoluzione dei contesti di governo

del territorio di tali nazioni. L'approccio alla base dello European spatial planning, già fortemente condiviso all'interno dei differenti contesti nazionali nord-occidentali, non ha portato a cambiamenti degni di nota. Fa eccezione l'ambito dei programmi di cooperazione transnazionale promossa tramite l'Iniziativa Comunitaria INTERREG, che ha costituito un importante laboratorio di applicazione di concetti e tematiche comunitarie, portando allo sviluppo di un discreto numero di visioni transnazionali che costituiscono un'importante interfaccia fra il discorso comunitario e la dimensione operativa del governo del territorio⁵⁹

D.1.2 La prospettiva britannica. Lezioni di governance multi-livello

Nonostante geograficamente si collochi all'interno dell'area nord-occidentale del continente, la Gran Bretagna introduce una prospettiva peculiare nell'ambito dello European spatial planning. Il governo inglese ha infatti iniziato a partecipare attivamente al processo SSSE solamente a partire dalle sue fasi conclusive, a seguito della svolta politica interna che, nel 1997, ha portato all'avvento del governo *New Labour* (Williams, 1997). Nonostante il ritardo nella partecipazione a tale processo, il cui momento culmine è coinciso con la presentazione della bozza definitiva dello SSSE al meeting di Glasgow nel 1998 (Faludi & Waterhout, 2002: 121-128), è però doveroso sottolineare come l'attitudine degli esperti britannici nei confronti dello European spatial planning abbia radici ben più profonde.

Con il tramonto dell'euroscetticismo che aveva caratterizzato il governo fino al 1997, i risultati delle riflessioni maturate negli anni precedenti hanno ben presto portato a valutare l'impatto indiretto dell'attività comunitaria sulle attività domestiche di governo del territorio (Tewdwr-Jones e al. 2000). Già nel 1994, Davies (1994:69, traduzione) sottolineava come "il futuro della pianificazione in Europa risiede nella crescita del mutuo apprendimento e della cooperazione tra i livelli regionali e locali dei governi, all'esterno dei quali si produrrà una graduale convergenza delle politiche e delle pratiche della pianificazione".

Tali affermazioni si riferiscono non soltanto alle Iniziative Comunitarie URBAN e INTERREG, ma anche all'attuazione delle direttive ambientali, all'impatto della programmazione strutturale, alla PAC, alla realizzazione delle reti TEN e, più in generale, a tutte quelle componenti dell'attività comunitaria che presentavano un qualche impatto diretto o indiretto sull'attività di governo del territorio per come essa si configurava nel contesto domestico.

Le considerazioni presentate hanno, in breve tempo, portato a superare la tradizionale separazione tra pianificazione degli usi del suolo e pianificazione spaziale, che aveva fino ad allora caratterizzato l'approccio britannico del Town and Country Planning (CEC, 1997: 37; Tewdwr-Jones e al. 2000: 658). I governi posteriori al 1997 hanno operato nella direzione di una rapida riconsiderazione di tale separazione concettuale nell'ottica del nuovo modello di governance multi-livello alla base del governo del territorio in Europa (Shaw & Sykes, 2003), all'interno del quale "l'importanza del livello nazionale di policy-making è fondamentale per l'intero processo di pianificazione a tutti i livelli territoriali, nonostante l'attività di pianificazione nel Regno Unito sia un'attività principalmente locale" (Tewdwr-Jones e al. 2000: 653, traduzione).

⁵⁹ In tal senso la "Northwestern Metropolitan Area Spatial Vision" costituisce un esempio lampante (Jensen & Richardson, 2001).

In tale ottica, la prospettiva britannica mette in luce l'importanza del complesso insieme di relazioni che intrecciano lo European spatial planning e i diversi contesti nazionali di governo del territorio all'interno di un sistema di governance multi-livello (Williams, 1999: 64; Tewdwr-Jones & Williams, 2001: 164-167).

D.1.3 La prospettiva nordica. Integrazione del discorso comunitario

Come per il Regno Unito, anche la partecipazione delle nazioni scandinave al processo SSSE è stata marginale. Nessuno di tali paesi ha infatti organizzato alcun incontro interministeriale in tale ambito, con la Danimarca che aveva rinunciato a tale opportunità nel 1993, e la Svezia e la Finlandia che avevano aderito all'UE solamente nel 1995, beneficiando della presidenza del Consiglio a processo concluso. Nonostante ciò, la Finlandia ha giocato un ruolo cruciale nella redazione della Tampere ESDP Action Programme, grazie all'organizzazione dell'incontro svoltosi nella città omonima, e la Danimarca è stata la prima nazione europea ad incorporare i principi dello SSSE all'interno del proprio quadro politico nazionale già nel 1997 (Faludi & Waterhout, 2002: 159-165).

Il forte radicamento dei contesti scandinavi di governo del territorio al livello locale (con l'eccezione, appunto del piano nazionale attivo in Danimarca) ha causato non poche difficoltà nell'accoglimento di obiettivi e priorità alla base dello European spatial planning, situazione aggravata dal sentimento di "eccentricità" di tali nazioni rispetto al nucleo centrale dell'UE (Janin Rivolin, 2004). Proprio tale fattore ha però costituito un'importante stimolo per la produzione di una peculiare forma di cooperazione transnazionale lanciata in parallelo al processo SSSE, attraverso l'iniziativa VASAB (Vision and Strategies around the Baltic Sea), che ha costituito un'importante fonte di ispirazione per lo SSSE (Bohme, 2002).

Tali aspetti sembrano aver contribuito alla formazione di una specifica prospettiva nordica di European spatial planning, nella quale l'apprendimento reciproco e lo scambio di conoscenza e informazioni gioca il ruolo fondamentale. In tale ottica, i paesi scandinavi sono considerati la principale fonte di ispirazione alla base dell'introduzione delle tematiche ambientali all'interno dello European spatial planning e, più nel dettaglio, nello SSSE (Bengs, 2000). Tali paesi si sono inoltre dimostrati ferventi sostenitori dei valori di democrazia e sostegno sociale alla base del Modello Europeo di Società (Faludi, 2007).

D'altro canto, la progressiva influenza dello European spatial planning ha contribuito a promuovere, in tali nazioni, un superamento della tradizionale divisione fra pianificazione fisica e politiche regionali, oltre che ad ampliare l'approccio territoriale delle politiche promosse (Bohme, 2001: 302-303). Tale prospettiva ha messo in luce un'ulteriore dimensione dello European spatial planning, ossia il ruolo di tale ambito quale importante laboratorio di integrazione europea, condotta attraverso networking e evoluzione discorsiva, portando a concludere che un'integrazione europea a livello discorsivo può avere successo in presenza di forti legami fra le comunità epistemiche attive a livello comunitario e nazionale (Bohme, 2002: III).

In breve, la prospettiva nordica mette in risalto la dimensione discorsiva dello European spatial planning, contribuendo a far luce su come il descritto sistema di governance multi-livello agisce nella pratica e suggerendo la necessità di una maggior attenzione al ruolo delle attività di networking all'interno dei processi di formazione discorsiva. In particolare, Bohme suggerisce la presenza di crescenti prospettive inter-settoriali all'interno dei contesti

scandinavi di governo del territorio, che possono rappresentare altrettanti segnali dell'impatto dello European spatial planning su tali contesti (Bohme, 2002).

D.1.4 La prospettiva mediterranea. L'innovazione a partire dalle pratiche

Nonostante l'elevato numero di incontri interministeriali ospitati in seno al processo SSSE (Torino – 1990; Lisbona – 1992; Corfu – 1994; Madrid – 1995 e Venezia – 1996), la partecipazione delle nazioni mediterranee alla formulazione del documento è stata caratterizzata da un atteggiamento “difensivo”, e le discussioni intavolate all'interno dei diversi momenti di confronto hanno riguardato principalmente ambiti specifici di particolare rilevanza per la nazione ospitante, spingendosi a volte fino ad osteggiare apertamente il processo stesso (Faludi & Waterhout, 2002). Fra le nazioni mediterranee, è infatti possibile distinguere nazioni favorevoli al dialogo che però allo stesso tempo si sono opposte alla “cruda razionalità” dello SSSE, assumendo un atteggiamento cauto, soprattutto in relazione al rischio di veder mutare i criteri di distribuzione di quell'insieme di fondi comunitari dei quali costituivano i principali beneficiari (Rusca, 1998: 37).

Tale approccio contribuisce a sottolineare come, nonostante la mancanza di competenze legittime, anche lo European spatial planning appaia radicato nei meccanismi che governano il processo di integrazione europea e, in tale ottica, come anche tale ambito possa essere letto come un'arena dominata dagli interessi dei diversi stati membri.

Diversi autori hanno sottolineato come l'attitudine passiva dimostrata dalle nazioni mediterranee nel recepire le priorità comunitarie, sia in qualche modo imputabile alla “minore adattabilità” dei sistemi di governo del territorio di tali paesi all'approccio proprio dello European spatial planning, a causa del carattere principalmente “regolativo” (Faludi 2001, CEC, 1997: 37). E' però interessante notare come, da un'analisi dell'evoluzione delle pratiche di governo del territorio in tali nazioni in relazione all'implementazione della dimensione operativa dello European spatial planning, si possano ricavare alcuni spunti interessanti. A prescindere dalla natura diretta o indiretta dell'influenza comunitaria, è infatti possibile osservare come, in diverse nazioni, siano stati attivati importanti processi di decentralizzazione delle competenze di pianificazione verso le autorità regionali e locali, garantendo, allo stesso tempo, la diffusione di nuovi paradigmi di governance, oltre che un miglioramento delle capacità istituzionale delle amministrazioni a tali livelli. Tali fenomeni forniscono una generale impressione di “europeizzazione diffusa” delle culture di governo del territorio proprie di tali paesi.

In conclusione, la prospettiva mediterranea contribuisce, da un lato, a spiegare le difficoltà incontrate da paesi dotati di un approccio principalmente prescrittivo al governo del territorio a sintonizzarsi con la dimensione territoriale delle politiche comunitarie. D'altro canto, essa suggerisce l'importanza di guardare alla dimensione delle pratiche di governo del territorio quale cartina di tornasole dell'impatto dello European spatial planning su un determinato contesto. Secondo tale prospettiva, infatti, “lo *European spatial planning* prende forma attraversando il prisma delle pratiche istituite di governo del territorio, che finisce per risultarne, a sua volta, progressivamente modificato” (Janin Rivolin, 2004: 99-100).

D.2 Governance territoriale comunitaria come somma di prospettive.

In anni recenti, il dibattito sullo European spatial planning si è arricchito di numerosi contributi scientifici che hanno favorito una più profonda conoscenza delle relazioni che legano l'attività di governo del territorio al sistema di governance multi-livello proprio dell'UE. Come affermato dal Libro bianco sulla governance europea, le politiche dell'Unione in settori quali i trasporti, l'energia, l'ambiente etc., devono costituire un insieme coerente, in modo da evitare logiche di promozione settoriale e, analogamente, le decisioni assunte al livello regionale e locale, devono essere compatibili con un più ampio insieme di principi volti a perseguire uno sviluppo dell'Unione più sostenibile e più equilibrato su base territoriale (CEC, 2001: 14). Se la maggiore integrazione delle politiche territoriali promosse nell'ambito della governance territoriale comunitaria, sia in senso orizzontale – fra diversi settori politici – sia in direzione verticale – fra le diverse scale territoriali – costituisce, dunque, uno degli obiettivi dell'Unione, per raggiungere tale scopo difficilmente si può prescindere da un'analisi dettagliata di come l'interazione fra European spatial planning e diversi contesti domestici di governo del territorio si manifesta.

Operando in tale ottica, Janin Rivolin (2004: 80-100) ha prodotto un'interessante tentativo di rappresentare lo European spatial planning come combinazione delle diverse prospettive e, attraverso un'analisi delle prospettive macroregionali appena presentate, suggerisce come, a partire da ognuno dei punti di vista adottati, sia possibile ricavare determinati elementi interessanti che aiutano a sostanziare in maniera più approfondita il complesso ambito della governance territoriale comunitaria.

L'Evoluzione dello European spatial planning all'interno di un'Unione Europea composta soltanto da 15 stati membri, ha però fatto sì che la letteratura circa la governance territoriale comunitaria si sia concentrata principalmente su tali contesti, tralasciando ogni riferimento alle nazioni che di lì a poco si sarebbero affacciate allo scenario comunitario. Fino ad oggi, soltanto un esiguo numero di contributi si è occupato di analizzare l'insieme di reciproche relazioni che intrecciano i contesti di governo del territori dei nuovi Stati membri estereuropei e lo European spatial planning all'interno del sistema europeo di governance mutli-livello. Tale analisi è appunto al centro delle ambizioni della presente tesi di dottorato, e gli elementi di discussione sopra riportati vogliono costituire un tentativo di contestualizzare il lavoro svolto.

**BIBLIOGRAFIA
&
DOCUMENTAZIONE**

1. Introduzione

- ADAMS N. (2008) "Convergence and policy transfer: An examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged EU", *International planning studies*, 13(1), 31-49.
- ADAMS N., ALDEN J., HARRIS N. (a cura di) (2006), *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Aldershot: Ashgate.
- ALTROCK U., GUNTNER S., HUNING S., PETERS D. (a cura di) (2006), *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*, Aldershot: Ashgate.
- BACHTLER J. (a cura di) (1992), *Socio-economic situation and development of the regions in the neighbouring countries of the Community in central and eastern Europe*, rapporto alla Commissione Europea, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- BOHME K. (2002), *Nordic echoes of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- CEC – Commission of the European Communities (1994), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1996), *Scenarios of spatial development of central and eastern European countries*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2007), *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 definitivo, Brussels: Comunicato della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni, al Comitato Economico e Sociale Europeo.
- CONZELMANN T. (1998), "Europeanization of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change", *European integration online papers (EIoP)*, 2(4), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>
- COTELLA G. (2007), "(R)evolution of central and eastern european spatial planning systems: trends toward divergence or uniformity?", in NUNES R., COTELLA G., CIDRE E. (a cura di) "Central and eastern Europe in the face of European integration: new challenges for planning, development and sustainability", numero monografico di *Alfa Spectra – Central European journal of architecture and planning*, 11(2), 11-19.
- COWLES M. G., CAPORASO J., RISSE T. (a cura di) (2001), *Transforming Europe: europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- DE JONG M., LALENIS K., MAMADOUH V. (2002), *The theory and practice of institutional transplantation. Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- ESPON (2007), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- EZCURRA R., PASCUAL P., RAPUN, M. (2007), "The dynamics of regional disparities in Central and Eastern Europe during transition", *European Planning Studies*, 15(10), 1397-1421.
- FALUDI A. (2001b), "European spatial planning: a contested field", *Built environment*, 27(4), 245-252.
- FALUDI A. (a cura di) (2001a), *European Spatial Planning*, Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- FEATHERSTONE K., RADAELLI, C. M. (a cura di) (2003), *The politics of europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

- GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section.
- GUALINI E. (2003), *Multi-level governance and institutional change. The europeanization of regional policy in Italy*. Aldershot: Ashgate.
- HASELER S. (2004), *Super-State. The new Europe and its challenge to America*, London & New York: I. B. Taurus.
- HEALEY P, WILLIAMS R. H. (1993), “European urban planning: diversity and convergence, *Urban studies*, 30(4/5), 699-718.
- HERITIER A. (2005), “Europeanization research east and west: a comparative assessment”, in: SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press, 199-209.
- HOOGHE L., MARKS G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- HUSSON C. (2002), *L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale*, Parigi : Datar/L'aube.
- JANIN RIVOLIN U. (2004), *European spatial planning*, Milano: Franco Angeli.
- JANIN RIVOLIN U. (2008), “EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?”, paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), “Southern perspectives on European spatial planning”, numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- KINGDON J. W., (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins College Publisher.
- LEONARD M. (2005), *Why Europe will run the 21st century*, London & New York: Fourth Estate.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007), *Territorial agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*. Approvato in occasione dell'incontro informale interministeriale sullo sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutosi a Lipsia il 24-25 marzo 2007.
- NADIN V., STEAD D. (2008), “European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning”, *DisP*, 172(44), 35-47.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, London e New York: Routledge.
- PALLAGST K. (2006a), “Transnational approaches in an enlarged Europe: presenting an INTERREG II C project as a product of an emerging epistemic community European spatial planning”, in: DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C. (a cura di), *Rethinking European spatial policy as a hologram. Actions, Institutions, discourses*, Aldershot: Ashgate, 153-172
- PALLAGST K. (2006b), “European spatial planning reloaded: considering EU enlargement in theory and practice”, *European planning studies*. 14(2), 253-272.
- PIAZOLO D. (2000), “The Significance of EU Integration for Transition Countries”, in: PETRAKOS G., MAIER G., GORZELAK G. (a cura di), *Integration and Transition in Europe*, London: Routledge, 200-216.
- PRESTON C. (1997), *Enlargement and integration in the European Union*, London: Routledge.
- RADAELLI C. M. (2004), “Europeanization: solution or problem?”, *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- REID T. R. (2004), *The United States of Europe*, New York: The Penguin Press.
- RIFKIN J. (2004), *The European dream*, Cambridge: Polity Press.
- SANYAL B. (a cura di) (2006), *Comparative planning cultures*, New York, NY: Routledge.
- SBRAGIA (1993), “The European Community: a balancing act”, *Publius*, 23, 23-38.
- SBRAGIA A. (a cura di) (1992), *Euro-politics: Institutions and policy-making in the “new” European Community*, Washington, D.C: Brookings.
- SCHARPF (1994), “Community and autonomy: multi-level policy making in the European Union”, *Journal of European public policy*, 1, 219-242.
- SCHARPF (2001) “Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, *Scandinavian political studies*, 24(1), 1-26.
- SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di) (2005), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press

- STEAD D. (2008), "Assessing the convergence of National spatial planning systems in Europe", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- TEWDWR-JONES M., WILLIAMS R.H. (2001), *European dimension of British planning*, London: Spon.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WILLIAMS R. H. (1996), *European Union spatial policy and planning*, London: Paul Chapman Publishing.
- WILLIAMS R. H. (a cura di) (1984), *Planning in Europe*, London: George Allen & Unwin.
- WINN N. (1998), "Who gets what, when and how? The contested conceptual and disciplinary nature of governance and policy making in the European Union", *Politics*, 18(2), 119-132.

2. Quadro di riferimento

- ATKINSON R. (2001), "The emerging urban agenda and the European Spatial Development Perspective: towards an EU urban policy?", *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.
- BLAŽEK J. (1996), "Regional Patterns of Economic Adaptability to the Transformation and Global Processes in the Czech Republic", *Acta Universitatis Comenianae – Geographica*, 37, 61-70.
- BOHME K. (2002), *Nordic echoes of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- BRADFORD C. I., LINN J. F. (2007), *Global governance reform. Breaking the stalemate*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- CEC (1990), *Green paper on the urban environment*, COM(90) 218 final, Communication of the Commission to the Council and Parliament, Brussels.
- CEC (1991), *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1994), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1997a), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1997b), *Towards a Urban Agenda in the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2001), *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2005) *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*. COM 24 (05), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- CEC (2006), *Regions and cities for growth and jobs : an overview of regulations 2007-2013 on cohesion and regional policy*, Brussels: Directorate-General for Regional Policy.
- CEC (2007) *The Urban Dimension in Community Policies*, Bruxelles, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm
- CEC (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 definitivo, Brussels: Comunicato della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni, al Comitato Economico e Sociale Europeo.
- CONTI S. (1994), *La città e la transizione post-socialista in Europa centro orientale*, Working Paper I, Torino: DITeR/Politecnico di Torino.

- COTELLA G. (2006), "Economic growth and territorial cohesion in CEECs: what chances for local development?", *Geograficky Casopis*, 58(4), 259-278.
- COTELLA G. (2007), "Central and eastern Europe in the global market scenario. Evolution of the system of governance in Poland from socialism to capitalism", in: LEUBOLT B. (a cura di), "Approaches to governance", numero monografico di *Journal fur Entwicklungspolitik*, XXIII (1), 98-124.
- COTELLA G. (2008), "La riscoperta della dimensione locale in Europa centro orientale. Riforma istituzionale, strumenti e attori nello scenario della transizione", in: DANSER E., GIACCARIA P., GOVERNA F., (a cura di), *Lo sviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale*. Milano: Franco Angelo
- DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C., (a cura di) (2006), *Rethinking European spatial policy as a Hologram. Actions, institutions, discourses*, Aldershot: Ashgate.
- EC (2000), *Precidency conclusions of the Lisbon European Council*, 23-24 Marzo 2000, Council documents Nr. 100/1/100.
- ESPON (2007), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, Luxembourg: ESPON.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- FRANK S. (2006), "The European Union and the European cities: three phases of the European urban policy", in: ALTROCK U., GUNTNER S., HUNING S., PETERS D. (a cura di), *Spatial planning and urban development in the new member states. From adjustment to reinvention*, Aldershot: Ashgate, 39-56.
- GETIMIS P. (2005), "European enlargement, territorial cohesion and ESDP", in: *International conference "Present and future of the European Spatial Development Perspective"*, Firenze: Alinea, 39-55.
- GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section.
- HOOGE L., MARKS G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- JANIN RIVOLIN U. (2005), "Cohesion and subsidiarity. Towards good territorial governance in Europe", *Town Planning Review*, 76(1), 93-106.
- JANIN RIVOLIN U. (2008), "EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- LEONARD M. (2005), *Why Europe will run the 21st century*, London and New York: Fourth Estate.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007a), *Territorial agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*. Approvato in occasione dell'incontro informale interministeriale sullo sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutosi a Lipsia il 24-25 marzo 2007.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007b), *Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European Territorial Cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, basato su uno Scoping document discusso all'incontro informale interministeriale tenuto in Lussemburgo a maggio 2005
- NADIN V., SHAW D. (1999), *Subsidiarity and proportionality in spatial planning activity in the European Union*, London: Detr.
- NADIN V., STEAD D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DisP*, 172(44), 35-47.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- PAUL L. (1995), "Regional development in central and eastern Europe: the role of inherited structures, external forces and local initiatives", *European Spatial Research and Policy*, 2(2), 19-41.
- PRESTON C. (1997), *Enlargement and integration in the European Union*, London: Routledge.
- RADAELLI C. M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- RIFKIN J. (2004), *The European dream*, Cambridge: Polity Press.

- SCOTT A. (1993), "Financing the Community: the Delors II package, in: LODGE J. (a cura di), *The European Community and the challenge of the future*, London: Printer, 69-88.
- SEBESTA L. (2002), "The effect of the process of the enlargement on the European Union", in: AMELOTI G., AMELOTI A., *Proceedings of the international conference on "The enlargement of the European Union to the east: the role of twinnings and institutional cooperation in the promotion of regional development*, Bertinoro, 29-30 novembre 2001, Pianoro: Area Europa, 140-144.
- SJURSEN H. (2006), *Enlargement and the nature of the Euro-polity*, London: Routledge.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- TEWDWR-JONES M., WILLIAMS R.H. (2001), *European dimension of British planning*, London: Spon.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WILLIAMS R. H. (1996), *European Union spatial policy and planning*, London: Paul Chapman Publishing.
- WILLIAMS R. H. (a cura di) (1984), *Planning in Europe*, London: George Allen & Unwin.

3. *Struttura della ricerca*

- ADAMS N., COTELLA G., NUNES R., (a cura di) (2009 – in corso di pubblicazione) *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Building on EU Enlargement*, London: Routledge.
- BACHTLER J., DOWNES R., GORZELAK G. (a cura di) (2000), *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Aldershot: Ashgate.
- BALCHIN P., SYKORA L., BULL G. (1999), *Regional policy and planning in Europe*, London: Routledge.
- BOHME K. (2002), *Nordic echoes of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- BORZEL T., RISSE T. (2003), "Conceptualizing the domestic impact of Europe", in: FEATHERSTONE K., RADAELLI C. M. (a cura di), *The politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press: 57-80.
- CEC (1991), *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1997a), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CONTI S. (1994), *La città e la transizione post-socialista in Europa centro orientale*, Working Paper I, Torino: DITeR/Politecnico di Torino.
- COTELLA G. (2006), "Economic growth and territorial cohesion in CEECs: what chances for local development?", *Geograficky Casopis*, 58(4), 259-278.
- COTELLA G. (2007a), "(R)evolution of central and eastern european spatial planning systems: trends toward divergence or uniformity?", in NUNES R., COTELLA G., CIDRE E. (a cura di) "Central and eastern Europe in the face of European integration: new challenges for planning, development and sustainability", numero monografico di *Alfa Spectra – Central European journal of architecture and planning*, 11(2), 11-19.
- COTELLA G. (2007b), "Central and eastern Europe in the global market scenario. Evolution of the system of governance in Poland from socialism to capitalism", in: LEUBOLT B. (a cura di), "Approaches to governance", numero monografico di *Journal fur Entwicklungspolitik*, XXIII (1), 98-124.
- COTELLA G. (2008), "La riscoperta della dimensione locale in Europa centro orientale. Riforma istituzionale, strumenti e attori nello scenario della transizione", in: DANSER E., GIACCARIA P., GOVERNA F., (a cura di), *Lo sviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale*. Milano: Franco Angelo.
- DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C., (a cura di) (2006), *Rethinking European spatial policy as a Hologram. Actions, institutions, discourses*, Aldershot: Ashgate.

- ESPON (2005), *Pre-Accession Aid Impact Analysis*, ESPON Project 2.2.2, Final Report, Luxembourg: ESPON. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/340/file_653/fr-2.2.2-full.pdf
- ESPON (2006), *Particular Effects of Enlargement of the EU and Beyond on the Polycentric Spatial Tissue with special Attention on Discontinuities and Barriers*, ESPON Project 1.1.3, Final Report, Luxembourg: ESPON. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file_1190/full_revised_version_113.pdf
- ESPON (2007a), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, Final Report, Luxembourg: ESPON. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file_2183/fr-2.3.1-full_rev_Jan2007.pdf
- ESPON (2007b), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, Luxembourg: ESPON. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section.
- HERITIER A., KERWER D., KNILL C., LEHMKUHL D., TEUTSCH M., DOUILLET A. C. (2001), *Differential Europe. The European Union impact on national policy-making*, Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- HIX S., GOETZ K. (a cura di) (2000), *Europeanized politics? European integration and National political systems*, London: Frank Cass.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- KINGDON J. W., (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins College Publisher.
- NADIN V., STEAD D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DisP*, 172(44), 35-47.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- PALLAGST K. (2006), "European spatial planning reloaded: considering EU enlargement in theory and practice", *European planning studies*, 14(2), 253-272.
- PAUL L. (1995), "Regional development in central and eastern Europe: the role of inherited structures, external forces and local initiatives", *European Spatial Research and Policy*, 2(2), 19-41.
- PRIDHAM G., HERRING E., SANFORD G. (a cura di) (1994), *Building democracy? The international dimension of democratization in Eastern Europe*, New York: St. Martin's Press.
- RADAELLI C. M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- RADAELLI C.M., SAURUGGER S. (a cura di) (2008), "The Europeanization of Public Policy in Comparative Perspective", numero monografico di *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10.
- SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di) (2005), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press
- STEAD D. (2008), "Assessing the convergence of National spatial planning systems in Europe", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- TEWDWR-JONES M., WILLIAMS R.H. (2001), *European dimension of British planning*, London: Spon.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WYPOREK B. (2001), "Impact of prospective EU enlargement on spatial planning", introduzione all'incontro dello European Council of Town Planners, Varsavia, maggio 2001.

4. Governo del territorio e contesti nazionali

- ADAMS N., ALDEN J., HARRIS N., (a cura di) (2006), *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Aldershot: Ashgate.
- ALMENDINGER P. (2002), *Planning Theory*, Houndmills: Pallgrave
- AMOROSINO S. (1978), *Governo del territorio: politica della casa e industria delle costruzioni*, Marsilio.
- BALCHIN P., SYKORA L., BULL G. (1999), *Regional policy and planning in Europe*, London: Routledge.
- BELLANTUONO D. (1977), "I difficili problemi del governo del territorio", *Nuovo dir. Agr.*, II, 651-667.
- BREAKELL M. J. (a cura di) (1975), *Problems of comparative planning*, Working paper Nr. 21, Oxford: Department of Town Planning, Oxford Polytechnic.
- CEC (1997a), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CHERRY G. E. (1982), *the politics of town planning*, London: Longman.
- CHIA R. (1997), "Thirty years on: from organizational structures to the organization of thought", *Organizazion Science*, 18(4): 685-707.
- CHIA R. (1999), "A rhizomic model of organizational change and transformation: perspectives from a metaphysic of change", *British journal of management*, 10(1999), 209-227.
- CHIA R. (2002), "Time, duration and simultaneità: rethinking process and change, in organizational analysis", *Organization Studies*, 23(6), 863-868.
- CHIA R. (a cura di) (1998), *The realm of organization*, London: Routledge.
- CHITI M.P. (2003), "Il ruolo della Comunità Europea el governo del territorio", *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3, 91-107.
- COOPER R., LAW J. (1995), "Organization: distal and proximal views", *Research in the sociology of the organizations*, 13, 237-274.
- CRESSATI P. (1975), "Il governo del territorio", *Critica del diritto*, 4, 19-33.
- ESPON (2007a), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, Luxembourg: ESPON, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- ESPON (2007b), *Spatial scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy* ESPON Project 3.2, Final Report Luxembourg: ESPON, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/716/file_4015/fr-3.2_final-report_voll.pdf
- FALUDI (1973), *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press.
- FALUDI A. (2002), "Positioning European Spatial Planning", *European planning studies*, 10(7), 897-909.
- FALUDI A., HAMNETT S. (1975), *The study of comparative planning*, CES – Conference paper Nr. 13, London: CES.
- FRIEDMANN J. (1987), *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- FRIEDMANN J. (2006), "Planning Cultures in Transition", in: SANYAL B. (a cura di), *Comparative planning cultures*, New York, NY: Routledge, 29-44.
- FRIEDMANN J., WEAVER C. (1979), *Territory and function: the evolution of regional planning*, London: Edward Arnold.
- GIULIANI B. (2005), "La nozione costituzionale di "governo del territorio": un'analisi comparata", *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 285-302.
- GUTHRIE W. K. C. (1979), *A history of greek philosophy: the presocratic tradition from Parmenides to Democritus*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL P. (1992), *Urban and regional planning*, London: Routledge.
- HAMNET S. (a cura di) (1974), *The nature and purpose of comparative planning*, Delft: Delft University of Technology.
- HEALEY P., WILLIAMS R. H. (1993), "European urban planning: diversity and convergence", *Urban studies*, 30(4/5), 699-718.

- HEALEY P. (1997), *Collaborative Planning*, Houndmills: Pallgrave.
- HUTTON W., GIDDENS A. (a cura di) (2000), *Global capitalism*, New York: New Press.
- JAMES W. (1996), *A pluralistic universe*, Lincoln: University of Nebraska.
- JANIN RIVOLIN U. (2008a), "Conforming and performing planning systems in Europe: An unbearable cohabitation", *Planning, Practice & Research*, 23(2), 167-186.
- JANIN RIVOLIN U. (2008b), "EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- KAHN C. H. (1979), *The art and thought of Heraclitus: an edition of the fragment with translation and commentary*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEWIN K. (1951), *Field theory in social science*, New York: Harper.
- MASSER I. (1981), *Comparative planning studies. A critical review*, Paper TRP 33, Sheffield: Department of town and regional planning – University of Sheffield.
- MAZZA L. (1994), "Distribuzione e giustificazione nei processi di pianificazione", in: MORONI S. (a cura di), *Territorio e giustizia distributiva*, Milano: Franco Angeli.
- MAZZA L. (2003), "Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione", *Critica della razionalità urbanistica*, 14, 51-66.
- NADIN V., STEAD D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DisP*, 172(44), 35-47.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- ROPPO E. (1979), "Governo del territorio e problemi di assetto istituzionale", *Foro amministrativo*, I, 504-521.
- SANYAL B. (a cura di) (2006), *Comparative planning cultures*, New York, NY: Routledge.
- SHARPE L. J. (1975), "Comparing planning policy: some cautionary comments", in: BREAKELL M. J. (a cura di), *Problems of comparative planning*, Working paper Nr. 21, Oxford: Department of Town Planning, Oxford Polytechnic.
- SORENSEN (1982), "Planning comes of age: a liberal perspective", *The Plannier*, Nov./Dic.
- STEAD D. (2008), "Assessing the convergence of National spatial planning systems in Europe", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- TAYLOR N. (2006), *Teoria dell'urbanistica*, Bologna: CLUEB.
- TSOUKAS H. (1998), "Forms of knowledge and forms of life in organized contexts", in: CHIA R. (a cura di), *The realm of organization*, London: Routledge.
- TSOUKAS H., CHIA R. (2002), "An organizational becoming: rethinking organizational change", *Organizational science*, 13(5), 567-582.
- VAN WEZEMAEL J. (2006), "The changing planning system from the view of organizational becoming – A process perspective on the changing planning systems in England and Wales", contributo presentato alla Planning Research Conference 2006 *Global Places, Local Spaces*, UCL-London, 5 aprile 2006.
- WHEELWRIGHT P. (1982), *Heraclitus*, London: Greenwood Press.
- WHITE P. M. (1978), *Towards an improved methodology for cross national comparative planning research*, CURS Working paper Nr. 62, Birmingham: University of Birmingham.
- WILLIAMS R. H. (a cura di) (1984), *Planning in Europe*, London: George Allen & Unwin.
- ZONNEVELD W., WATEROUT B. (2007), "Spatial positioning in Europe: current practice and challenges", in: DAVOUDI S., FALUDI A. (a cura di), *Planning for the risk society: Dealing with uncertainty challenging the future*, Napoli: AESOP, 1-20.

5. *European spatial planning, un ambito complesso*

- ALBRECHTS L. (1995), "Emerging European planning. A first critical reflection", contributo presentato alla conferenza annual AESOP, Glasgow.
- BALDUCCI A. (2006), "Foreword", in: DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C., (a cura di), *Rethinking European spatial policy as a Hologram. Actions, institutions, discourses*, Aldershot: Ashgate, xi-xii.

- BENGIS C. (1999), "How to build bridges: ESDP – planning between politics and science" in: BOHME K., BENGIS C. (a cura di), *From trends to visions: the European Spatial Development Perspective*, Stockholm: Nordregio, 5-12.
- BENGIS C., BOHME K. (a cura di) (1998), *The progress of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- BOHME K. (2002), *Nordic echoes of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- BRUNET R. (1989), *Les Villes "Européennes". Rapport pour la DATAR*. Paris: La Documentation Française (RECLUS/DATAR).
- CEC (1973), *Report of the Regional problems of the enlarged Community*, COM(73) 550, Brussels.
- CEC (1990), *Green paper on the urban environment*, COM(90) 218 final, Communication of the Commission to the Council and Parliament, Brussels.
- CEC (1991), *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1994), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1996), *First Report from the Commission on Economic and Social Cohesion*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2001), *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*. COM(2001) 370, Brussels.
- CEC (2001a), *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2001b), *European Governance. A white paper* Com(2001) 428, Brussels.
- CEC (2003), *Growth, competitiveness and employment*, COM(93) 700, Brussels.
- CEC (2004a), *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the high level group chaired by Wim Kok, November
- CEC (2004b), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2005) *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*. COM 24 (05), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- CEC (2007), *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 definitivo, Brussels: Comunicato della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni, al Comitato Economico e Sociale Europeo.
- CoE – Consiglio d'Europa (1968), *Regional planning a European problem, report of the consultative assembly*, Strasbourg.
- CoE (1991), *Recommendation R84/2 du comité des ministres aux Etats membres relative a la charte Européenne de l'aménagement du territoire*, Documento adottato dal Comitato dei delegati dei Ministri il 25 gennaio, Strasburgo.
- CoE (a cura di) (1984), *Schema Européen d'Aménagement du Territoire*, presentato da Nicolas Momper in occasione dell'ottava sessione del CEMAT a Losanna nel 1988, Strasburgo/Luxembourg.
- CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M. (2005), *The European Parliament*, Fifth edition, London: John Harper.
- DAVOUDI S. (1999), "Making sense of the ESDP", *Town and country planning*, 68(12), 367-369.
- DEMATTEIS G. (1999), "Il territorio nelle politiche dell'Unione Europea", *Archivio di studi urbani e regionali*, 66, 139-150.
- DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C., (a cura di) (2006), *Rethinking European spatial policy as a Hologram. Actions, institutions, discourses*, Aldershot: Ashgate.
- EC (2000), *Precidency conclusions of the Lisbon European Council*, 23-24 Marzo 2000, Council documents Nr. 100/1/100.
- EP (1980), *Report on the memorandum of the Commission on the role of the Community in the development of transport infrastructure*, Document 1-601/80, 15 dicembre, Luxembourg.

- EP (1983), *Report drawn on behalf of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on a European regional planning scheme*, EP doc. 1-1026, 21 novembre, Luxembourg.
- ESPON (2007a), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, Final Report, Luxembourg: ESPON.
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file_2183/fr-2.3.1-full_rev_Jan2007.pdf
- FAIRCLOUGH A. J. (1983), "The Community's environmental policy", in: MACORY R. (a cura di), *Britain, Europe and the Environment*, ICCET, London: Imperial College, 19-34.
- FALUDI A. (2000), "The European Spatial Development Perspective – What next?", *European planning studies*, 8(2), 237-250.
- FALUDI A. (2001), "The Application of the European Spatial Development Perspective: evidence from the north-west metropolitan area", *European planning studies*, 9(5), 663-675.
- FALUDI A. (2003), "Unfinished business. European spatial planning in the 2000s", *Town planning review*, 74(1), 121-140.
- FALUDI A. (2004), "Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles?", *Urban studies*, 41, 1349-1365.
- FALUDI A. (2005a), "Territorial Cohesion", numero monografico di *Town Planning Review*, 76(1).
- FALUDI A. (2005b), "Territorial cohesion: an unidentified political objective - Introduction to the special issue". *Town planning review*, 76(1), 1-13.
- FALUDI A. (2006), "The European Spatial Development Perspective shaping the agenda, *European journal of spatial development*, n°21, <http://www.nordregion.se/EJSD>
- FALUDI A., VAN DER VALK (1994), *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht: Kluwer.
- FALUDI A., WATERHOUT B. (2005), "The usual suspects: The Rotterdam informal ministerial meeting on territorial cohesion, *TESG*, 96(3), 338-342
- FALUDI A., WATERHOUT B., (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, London: Routledge
- FROM THE SINGLE ACT TO MAASTRICHT AND BEYOND: THE MEANS TO MATCH OUR AMBITIONS (CEC, 1992
- GEORGE S. (1991), *Politics and policy in the European community*, Oxford: Oxford University Press.
- GIANNAKOROU G. (1996), "Towards a European spatial planning policy: theoretical dilemmas and institutional implications", *European planning studies*, 5(4), 595-613.
- GIANNAKOROU G. (1998), "The Europeanization of national spatial planning policies", in: BENGIS C., BOHME K. (a cura di), *The progress of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio, 25-34.
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- HAIGH N. (1989), *EEC Environmental Policy and Britain*, Harlow: Longman.
- HEALEY P., WILLIAMS R. H. (1993), "European urban planning: diversity and convergence, *Urban studies*, 30(4/5), 699-718.
- HUSSON C. (2002), *L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale*, Parigi : Datar/L'aube.
- JANIN RIVOLIN (a cura di) (2000), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano: Franco Angeli.
- JANIN RIVOLIN U. (2008), "EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- JENSEN O.B., RICHARDSON T. (2002), *Making European space*, London: Routledge.
- JENSEN, O. B. (2002), "Imagining European Identity: Discourses Underlying the ESDP", in: FALUDI A. (a cura di), *European Spatial Planning*, Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, 105-120.
- KUNZMAN, K. (1998), "Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo: molto rumore per nulla?", *Urbanistica*, 111, 53-55.
- KUNZMANN K. (1992), "Zur Entwicklung der Stadtsysteme in Europa", *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, 134, 25-50.

- KUNZMANN K. (1998), "World City Regions in Europe: Structural Change and Future Challenges", In: LO F. C. Lo, YEUNG Y. M., (a cura di), *Globalization and the World of Large Cities*, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 37-75.
- KUNZMANN K. R. (1977), "A concept for a European regional policy Council of Europe", *European Regional Study Series*, 3, Strasburgo.
- KUNZMANN K. R. (2006), "The Europeanization of spatial planning", in: Adams N., Alden J., Harris R. (a cura di), *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Aldershot: Ashgate, 43-63.
- KUNZMANN K., WEGENER M. (1991), The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990. Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as Part of the Study "Urbanisation and the Function of Cities in the European Community". Dortmund: IRPUD.
- LAWTON-SMITH H. (2003), "European Policy And The Region: A Review And Analysis Of Tension", *European Planning Studies*, 11(7), 859-873.
- LODGE J. (a cura di) (1993), *The European Community and the challenge of the future*, London: Printer.
- MACORY R. (a cura di) (1983), *Britain, Europe and the Environment*, ICCET, London: Imperial College.
- MARTIN D., ROBERT J. (2002), "Influencing the development of European spatial planning", in: FALUDI A. (a cura di), *European Spatial Planning*, Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, 39-58.
- MEHLBYE P. (2000), "Global integration zones – Neighbouring metropolitan regions in metropolitan clusters", *Informationen zur raumentwicklung*, 11/12, 755-762.
- MUDRICH G. (1980), "Europäische raumordnung: aktuelle probleme und aufgabenfelder", *ARL Arbeitsmaterialien*, 44, Hannover.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007b), *Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European Territorial Cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, bozza presentata ad Amsterdam il 28 giugno.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007a), *Territorial agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*. Approvato in occasione dell'incontro informale interministeriale sullo sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutosi a Lipsia il 24-25 marzo 2007.
- NEVIN E. (1990), *The Economics Of Europe*, Basingstoke: Macmillan.
- NUGENT N. (2003), *The government and politics of the European Union*, 5th edition, Houndmills: Pallgrave.
- PALLAGST K. (2006), "European spatial planning reloaded: considering EU enlargement in theory and practice", *European planning studies*, 14(2), 253-272.
- PINDER J. (1983), *Regional Economic development and policy theory and practice in the European Union*, London: Allen & Unwin.
- PRESIDENZA FRANCESE (2000), *Contribution to the debate on the long-term ESDP polycentric vision of Europe. Elaboration of a long-term polycentric vision of the European space*. Final report – Volume 2, Paris: DATAR.
- READ R. (2000), "Chances and potentials of networks in supporting future oriented development in metropolitan regions", *Informationen zur raumentwicklung*, 11/12, 737-743.
- RIFKIN J. (2004), *The European dream*, Cambridge: Polity Press.
- ROBERTS P., HART T., THOMAS K. (1993), *Europe: a handbook for local authorities*, Manchester: CLES.
- RTPI (1994), *The impact of the European Community on land use planning in the United Kingdom*, London: Royal Town Planning Institute.
- SAPIR A., AGHION P., BERTOLA G., HELLWIG M., PISANI-FERRY G., ROSATI D., VINALS J., WALLACE H., with BUTTI M., NAVA M., SMITH P. M. (2004), *An agenda for a growing Europe, the Sapir report*. Oxford: Oxford University Press.
- SBRAGIA A. M. (2002), Conclusions to special issue on the institutional balance and the future of EU governance: the Treaty of Nice, institutional balance and uncertainty", *Governance: An international journal of policy administration and institutions*, 15(3), 393-411.
- SCHON P. (2000), "Einführung – Des Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland", *Informationen zur raumentwicklung*, 3/4, I-VII.

- SCOTT A. (1993), "Financing the Community: the Delors II package, in: LODGE J. (a cura di), *The European Community and the challenge of the future*, London: Printer, 69-88.
- SHACHAR A. (1996), "European World Cities", In: LEVER W.F., BAILLY A. (a cura di), *The Spatial Impact of Economic Changes in Europe*, Aldershot: Avebury, 145-177.
- SHACKLETON M. (1993), "The budget of the EC: structure and process, in: LODGE J. (a cura di), *The European Community and the challenge of the future*, London: Printer, 89-111.
- SHAW D., NADIN V., WESTLAKE T. (1995), "The compendium of European spatial planning systems", *European planning studies*, 3(3), 390-5.
- SHAW D., SYKES O. (2001), *Delivering the European Spatial Development Perspective. Final report commissioned by the Planning officer's society*, Liverpool: University of Liverpool.
- SHETTER W. Z., (1993), "The roots and context of Dutch planning", in FALUDI A. (a cura di) *Dutch strategic planning in international perspective*, Amsterdam: SISWO, 67-78.
- SUD working group (2003), *Managing the territorial dimension of the EU policies after the enlargement*, Brussels: Expert document.
- TEWDWR-JONES M., WILLIAMS R.H. (2001), *European dimension of British planning*, London: Spon.
- VAN DER MEER L. (1998), "Red Octopus", in: BLAAS W. (a cura di), *A New Perspective for European Spatial Development Policies*, Aldershot: Ashgate, 9-26.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WEGENER, M. (1995), "The Changing Urban Hierarchy in Europe", In: BROTHIE J., BATTY M., BLAKELY E., HALL P., NEWTON P. (a cura di), *Cities in Competition. Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Melbourne: Longman Australia, 139-160.
- WILLIAMS R. H. (1988), "The European Communities directive on environmental impact assessment, in: CLARK M., HERINGTON J. (a cura di), *The role of the environmental impact in the planning process*, London: Mansell, 74-87.
- WILLIAMS R. H. (1993a), "The Maastricht Treaty: a new status for spatial planning", *Raumplanung*, 60, marzo, 6-12.
- WILLIAMS R. H. (1993b), "Spatial planning for an integrated Europe", in: LODGE J. (a cura di), *The EC and the challenge of the future*, London: Printer, 348-359.
- WILLIAMS R. H. (1993c), *Blue bananas, grapes and golden triangles: spatial planning for an integrated Europe*, working paper 18, Newcastle upon Tyne: Department of Town and country planning – University of Newcastle upon Tyne.
- WILLIAMS R. H. (1996), *European Union Spatial Policy And Planning*, LONDON: PAUL CHAPMAN PUBLISHING.
- WILLIAMS R. H. (a cura di) (1984), *Planning in Europe*, London: George Allen & Unwin.DAWSON, 1992;
- WURZEL R. (1993), "Environmental Policy", in: LODGE J. (a cura di), *The European Community and the challenge of the future*, London: Printer, 178-199.
- ZONNEVELDT W., WATERHOUT B. (2005), "Visions on territorial cohesions", *Town planning review*, 76(1), 15-27.

6. Governance multi-livello e europeizzazione

- ALTROCK U., GUNTNER S., HUNING S., PETERS D. (a cura di) (2006), *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*, Aldershot: Ashgate.
- BACHE I. (2003), "Europeanization: a governance approach", contributo presentato alla ottava conferenza EUSA, Nashville, 27-29 marzo.
- BENZ A. (2002), "How to reduce the burden of coordination in European spatial planning", in: FALUDI A. (a cura di), *European spatial planning*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 139-155
- BOHME K. (2002), *Nordic echoes of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- BORZEL T. A. (2002), "Pace-setting, food-dragging and fence-sitting: member states responses to Europeanization", *Journal of common market studies*, 40, 193-214.
- BORZEL T. A. (2004), "How the European Union interact with its member states", in: LEQUESNE C., BULMER S. (a cura di), *Member states and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

- BORZEL T. A., RISSE T. (2000), "When Europe hits home: Europeanization and domestic change", *European integration online papers (EIoP)*, 4(15), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-017a.htm>.
- BRENNER N. (1999), "Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union", *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- BRENNER N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- BUITELAAR E. A., LAGENDIJK A., JACOBS W. (2007), "A theory of institutional change: illustrated by dutch city –provinces and Dutch land policy", *Environment and Planning A*, 39, 891-908.
- CAPORASO J. (1998), "Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future", in: SANDHOLTS W., STONE SWEET A., (a cura di), *European integration and supranational governance*, Oxford: Oxford University Press, 334-351.
- CAPORASO J., KELLER J. S. (1995), "The European Community and Regional integration theory", in: RHODES S., MAZEY S. (a cura di), *The state of the European Union: building a European polity*, Boulder: Lynne Rienner.
- CONZELMANN T. (1998), "Europeanization of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change", *European integration online papers (EIoP)*, 2(4), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>
- COWLES M. G., CAPORASO J., RISSE T. (a cura di) (2001), *Transforming Europe: europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- FALUDI A. (2002), "Positioning European spatial planning", *European planning studies*, 10(7), 897-909.
- FALUDI A. (a cura di) (2007), *Territorial Cohesion and the European model of society*, Cambridge MA: Lincoln Institute of land policy.
- FEATHERSTONE K., RADAELLI, C. M. (a cura di) (2003), *The politics of europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- FEATHERSTONE K., RADAELLI, C. M. (a cura di) (2003), *The politics of europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- FLIGSTEIN N., MERAND F. (2001), "Globalization or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980", *Working paper wps-2001-2002*, Berkley CA: Center for Culture Organization and Politics, University of California.
- GARRETT G. (1992), "International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market", *International Organization*, 46, 533-560.
- GARRETT G. (1995), "The policy of legal integration in the European Union", *International Organization*, 49, 171-181.
- GIANNAKOUREOU G. (2005), "Transforming spatial planning policies in Mediterranean countries: Europeanization and domestic change", *European planning studies*, 13(2): 319-331.
- GOETZ K. H. (2001), "European integration and national executives: a cause in search for an effect?", in HIX S., GOETZ K. H. (a cura di), *Europeanized politics? European integration and national political systems*, Frank Cass, 211-231.
- GUALINI E. (2003), *Multi-level governance and institutional change. The europeanization of regional policy in Italy*. Aldershot: Ashgate.
- HAAS P. (1992), "Epistemic community and international policy coordination", *International organization*, 46(1), 1-35.
- HEALEY P. (2006), "Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space", *European planning studies*, 14(3), 299-320.
- HERITIER A. (1999), *Policy-making and diversity in Europe: escape from deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HERITIER A., KERWER D., KNILL C., LEHMKUHL D., TEUTSCH M., DOUILLET A. (2001), *Differential Europe: The European Union Impact on national policy-making*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- HOFFMANN S. (1982), "Reflection on the nation state in the western Europe today", *Journal of Common Market Studies*, 21, 21-37.
- HOOOGHE L. (1995), "International mobilization in the European Union", *West European Politics*, 18, 175-198.
- HOOOGHE L. (1996), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, New York: Oxford University Press.

- HOOGE L., MARKS G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- IRONDELLE B. (2003), "Europeanization without the European Union? French military reform 1991-1996", *Journal of European Public Policy*, 10(2), 208-226.
- JACHTENFUCHS M. (2002), "Deepening and widening integration theory", *Journal of European public policy*, 9(4), 650-657.
- JACQUOT S., WOLL C. (2003), "usage of European integration: Europeanization from a sociological perspective", *European integration online papers (EIoP)*, 7(12), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-012a.htm>.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- KINGDON J. W., (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins College Publisher.
- KNILL C., LEHMKUHL D. (1999), "How European matters: different mechanism of Europeanization", *European integration online papers (EIoP)*, 3(7), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007.htm>.
- KOHLER-KOCH B., EISING R. (a cura di) (1999), *The transformation of governance in Europe*, London: Routledge.
- LAFFAN B., MAZEY S. (2006), "European integration – the European Union – reaching an equilibrium?", in: RICHARDSON J. (a cura di) (2001), *European Union power and policy-making*, London & New York: Routledge, 31-54.
- LENSCHOW A. (2006), "Europeanization of public policy", in: RICHARDSON J. (a cura di), *European Union – Power and policy making*, Abingdon: Routledge, 55-71
- MARKS G. (1992), "Structural policy in the European Community", in: SBRAGIA A. (a cura di), *Euro-politics: institutions and policy-making in the "new" European Community*, Washington D.C: Brookings Institution Press, 191-224.
- MARKS G. (1993), "Structural policy and multi-level governance in the European Community", in: CAFRUNY A. W., ROSENTHAL G. G. (a cura di), *The state of the European Community: The Maastricht debate and beyond, Vol. II*, Boulder: Lynne Rienner, 391-411.
- MARKS G., HAESLY R. (1996), "Thinking through territorial identity in Europe with reference to some evidence", contributo presentato alla International Conference of Europeanists, Chicago.
- MEGIE A., RAVINET P. (2004), "Contrainte de cooperation intergouvernementale et processus d'europeanisation, la construction des espaces europeens de l'enseignement superieur et de la justice", contributo presentato alla conferenza *Europeanization of public policies and European integration* IEP-Paris, 13 febbraio 2004.
- MILWARD A. (1992), *The European rescue of the nation state*, Berkley: University of California Press.
- MORAVCSIK A. (1991), "Negotiation the Single European Act: National interest and conventional statecraft in the European Community", *International Organization*, 45, 651-688.
- MORAVCSIK A. (1993), "Preference and power in the European community: a liberal intergovernmental approach", *Journal of Common Market Studies*, 31: 473-524.
- MORAVCSIK A. (1998), *The choice of Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca N. Y.: Cornell University Press.
- OLSEN J. P. (2002), "The many faces of europeanization", *Journal of common market studies*, 40(5), 921-952.
- PAGE E. C. (2003) "Europeanization and the persistence of administrative systems", in: HAYWARD J., MENON A. (a cura di), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, 162-176.
- PALLAGST K. (2006), "European spatial planning reloaded: considering EU enlargement in theory and practice", *European planning studies*, 14(2), 253-272.
- POLLACK M. A. (2001), "International relation theory and European integration", *Journal of common market studies*, 39(2), 221-244.
- RADAELLI C. M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- RADAELLI C. M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- RICHARDSON J. (a cura di) (2001), *European Union power and policy-making*, London & New York: Routledge.

- RISSE T., CAPORASO J., COWLES M. G. (2001), "Europeanization and domestic change. Introduction", in: COWLES M. G., CAPORASO J., RISSE T. (a cura di), *Transforming Europe: europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1-2'
- RISSE-KAPPEN T. (1996), "Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures at the end of the cold war", *International organizations*, 48, 185-214.
- SANTIAGO S. R., WOLL C. (2004), "L'europeanisation et les acteurs non-etatiques", contributo presentato alla conferenza *Europeanization of public policies and European integration* IEP-Paris, 13 febbraio 2004.
- SBRAGIA A. (a cura di) (1992), *Euro-politics: Institutions and policy-making in the "new" European Community*, Washington, D.C: Brookings.
- SCHARPF (1994), "Community and autonomy: multi-level policy making in the European Union", *Journal of European public policy*, 1, 219-242.
- SCHARPF (2001) "Notes toward a theory of multilevel governing in Europe", *Scandinavian political studies*, 24(1), 1-26.
- SCHARPF F. W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di) (2005), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press
- TATCHER M. (2004), "Winners and losers of Europeanization: reforming the national regulation of telecommunications", *West European politics*, 27(2), 284-309.
- TAYLOR P. (1991), "The European Community and the State: Assumptions, theories and propositions", *Review of international studies*, 17: 109-125.
- TAYLOR P. (1997), *The European Union in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press.
- TEWDWR-JONES M., WILLIAMS R.H. (2001), *European dimension of British planning*, London: Spon.
- VERDIER D., BREEN R. (2001), "Europeanization and globalization: politics against markets", *Comparative politica studies*, 34(3), 227-262.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WATERHOUT B., MOURAIS-MOURATO J., BOHME K. (2007), "The impact of Europeanization on planning cultures", contributo presentato al Simposio internazionale *Planning Cultures in Europe*, Amburgo, 28-29 giugno.
- WINN N. (1998), "Who gets what, when and how? The contested conceptual and disciplinary nature of governance and policy making in the European Union", *Politics*, 18(2), 119-132.

7. L'Europa centro orientale dal 1945 ai giorni nostri

- BENNET R. J. (a cura di) (1993), *Local government in the new Europe*, London: Belheaven press.
- BILAZYKA G., RAPACKI R., (1991), *Poland into the 1990es: economy and society in transition*, London: Printer.
- BLAZEK J. (1996), "Regional Patterns of Adaptability to Global and Transformation Processes in the Czech Republic", *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae - Geographica*, 37: 61-70.
- BOURNE L. S., KORCELLI P., WARNERYD O. (1983), "Mergin spatial configuration of urban systems: A review of comparative experience", *Geographia Polonica*, 47, 85-99.
- BRADA J. C. (1993), "The Transformation from communism to capitalism: how far? How fast?", *Post Soviet Affairs*, 2: 87-111;
- BUCKLEY P. J., GHOURI P. N., (1994), *The economies of change in Eastern and Central Europe – its impact on international business*, London: Academic Press.
- CHABOD F. (1965), *Storia dell'idea di Europa*, Bari: Laterza.
- CIECHOCINSKA M. (1994), "Paradoxes of decentralization: Polish lessons during the transition to a market economy", in: BENNET R. (a cura di), *Local government and market decentralization*, Tokio: United Nations University Press.
- CONTI S. (1978), *Il Modello Sovietico*, Milano: Franco Angeli.
- CONTI S. (1994), *La città e la transizione post-socialista in Europa centro orientale*, Working Paper I, Torino: DITeR/Politecnico di Torino.

- CSEFALVAY, Z. (1994), "The regional differentiation of the Hungarian economy in transition", *GeoJournal*, 4:351-361.
- DAWSON A. H. (1987), *Planning in Eastern Europe*, London: Croom Helm.
- DEMAGISTRIS A. (1995), *La costruzione della città totalitaria*, Milano: CittàStudiEdizioni.
- DI MAIO A. J. (1974), *Soviet urban housing: problems and policies*, New York: Praeger.
- DIMITROVSKA ANDREWS K. (2004), "La gestione della città post-socialista: impatti sulla pianificazione e sull'ambiente costruito", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 83-104.
- DYKER D. A. (1976), *The Soviet economy*, London: Crosby Lockwood.
- FEIWELL G. R. (1971), *Industrialization and planning under polish socialism*, New York, Washington, London: Praeger Publisher BOURNE E AL. 1983;
- FRENCH R., HAMILTON I. (a cura di) (1983), *La città socialista, Struttura spaziale e politica urbana*, Franco Angeli, Milano.
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section.
- HAMILTON I. (1990), "A Global region in the melting-pot?", *Geoforum*, 2:145-161
- HARVEY D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- HORVAT G. (1991), *Regional policy and local governments*, Pecs: CRS
- HUTCHINGS, R. (1982), *Soviet economic development*, Oxford: Blackwell.
- IMBESI G. (1967), *Pianificazione territoriale in Polonia*, Quaderni dell'istituto di architettura, 18, Cagliari: Università di Cagliari, Facoltà di ingegneria.
- KINNEAR R. (1992), "Regional development challenges and problems in central Europe", in: VASKO T., *Problems of economic transition. Regional development in Central and Eastern Europe*, 63-68
- KORCELLI P. (1990), "East Central Europe", in *Urban Challenges*, Statens Offentliga Utradningar 33, Stockholm: 159-177.
- KORCELLI P. (2005) "The Urban System of Poland", *Built Environment* 31 (2), 133-142.
- KORNAI J. (1980), *Economics of shortage*, Amsterdam: North Holland.
- KORNAI J. (1984), *Socialisme et économie de la pénurie*, Paris, Economica.
- KORNAI J. (1990), *The Road to a Free Economy*, Norton & Co., New York.
- KOROPECKYI I. S. (1967), "The development of the socialist location theory before the Second World War", *Soviet studies*, 19, 1-28.
- KUKLINSKI A. (1994), "Towards a new spatial order in Europe: an outline of a problem", *European Spatial Research and Policy*, 1(1): 73-75.
- LIPTON D., SACHS J. (1990), "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, Washington: Brookings Institution.
- MICHALAK W. Z. (1993), "Foreign direct investments and joint ventures in East Central Europe: a geographical perspective", *Environment and Planning*, 25: 1573-1593.
- MOULAERT F., DEMAZIERE C. (1994), "Local development in the western Europe", contributo alla conferenza *Cities, enterprises and society at the eve of the XXI century*, Lille, marzo.
- MUNTING R. (1982), *The economic development of the USSR*, London: Croom Helm.
- MURELL P. (1993), "What is shock therapy? What did it do in Poland and Russia?" *Post-Soviet Affairs*, 2: 111-141
- NEKRASOV, N. N. (1978), *Regional'naya ekonomika, teoriya, problemy, metody*, Mosca: Ekonomika.
- NEMES NAGY (1994), "Regional Disparities in Hungary during the period of Transition to a market economy", *GeoJournal*, 4:363-368.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- PALLOT J., SHAW D. J. B. (1981), *Planning in the Soviet Union*, London: Croom Helm.
- PARYSEK J. J. (1993), "Unemployment – a socially painful stage in the transition from a centrally planned to a market economy: the case of Poland", *European Planning Studies*, 2: 231-241.
- PAUL L. (1995), "Regional development in central and eastern Europe: the role of inherited structures, external forces and local initiatives", *European Spatial Research and Policy*, 2(2), 19-41.
- PAUL L. et al. (1992), "Rural areas and rural policies in Hungary", in HUIGEN P. P. P., PAUL L., VOLKERS C. R., *The changing function and position of rural area in Europe*, NGS, 153, Utrecht: 153-168.

- PIAZOLO D. (2000), "The Significance of EU Integration for Transition Countries", in: PETRAKOS G., MAIER G., GORZELAK G. (a cura di), *Integration and Transition in Europe*, London: Routledge, 200-216.
- RODRIG D. (1989), "Credibility of Trade Reform – A Policy Maker's Guide", *The World Economy*, 12, 1-16.
- ROSTOW W. W. (1960), *The stages of economic growth: a non communist manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (1944), *Agrarian problems from the Baltic to the Aegean*, London.
- SACHS J. (1992), "Building a market economy in Poland", *Scientific America*, March: 20-26.
- SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di) (2005), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press
- SHAW D. J. B. (1983), "The Soviet urban general plan and recent avances in Soviet urban planning", *Urban studies*, 20 393-403.
- SHIELDS S. (2004) "Global Restructuring and the Polish State: Transition, Transformation or Transnationalization?", *Review of International and Political Economy*, 11 (1), 132-155.
- SOTRUDNICHESTVO STRAN-CHLESNOV SEV (1980), *Map 204*, Geograficheskiy Atlas, quarta edizione, Mosca.
- SYKORA L. (1994), "Local urban restructuring as a mirror of globalization processes: Prague in the 1990s", *Urban Studies*, 31(7).
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- SZLESZYNSKI P. (2006), "Socio-economic Development", in: DEGORSKI M. (a cura di), *Natural and Human Environment of Poland*. Warsaw: Polish Academy of Science, 109-124.
- SZUL R. (1991), *Rozwoj regionalny, rozwoj lokalny, samorząd terytorialny*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego.
- SZUL R., MYNK A. (1997), "The Path Towards the European Integration. The Case of Poland", *European Spatial Research and Policy*, 4 (1), 5-36.
- THRIFT N. (1994), *Globalization, regulation, urbanization: the case of the Netherlands*, *Urban studies*, 31 (3).
- WARRINER D. (1964), *Economics of peasant farming*, London: Cass.

8. Cecoslovacchia

- ANDRLE A. (1978), "Vyvoj Ceckoslovenskych mest 1869-1970", *Geograficky Casopis*, 30, 126-149.
- ANON (1975), "Soupis objektu individuali rekreace", *Ceska statistika*, 12.
- BLAZEK J. (1996), "Regional Patterns of Adaptability to Global and Transformation Processes in the Czech Republic", *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae - Geographica*, 37: 61-70.
- BLAZEK J. (2001), "Regional development and regional policy in the Czech Republic: an outline of the EU enlargement impacts", *Informationen zur Raumentwicklung*, 10.
- BLAZEK J., KARA J. (1992), "Regional policy in the Czech Republic in the period of transition", in G. Gorzelak and A. Kuklinski, *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, Warsaw: University of Warsaw, 7-94.
- BLAZEK J., PRIKRYL J., NEJDL T. (2003), "Capital Investment Funding in the Czech Republic", in: DAVEY K. (a cura di), *Investing in Regional Development. Policies and Practices in EU Candidate Countries*, Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute, 16-43
- CALTA V., HASOVE H., KLIMPOVA H. (1983), *Socialist Czechoslovakia*, Prague: Orbis.
- CARTER F. W. (1970), "Czechoslovakia's North Moravia region: a geographical appraisal", *Revue Geographique de l'Est*, 11, 243-275.
- CEC (2001a), *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*. COM(2001) 370, Brussels.
- CEC (2001b), European Governance. A white paper Com(2001) 428, Brussels.

- CIOK S. (2006), "Interreg IIIA programme in countries of Central and Eastern Europe", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements – Geopolitical studies 14*, Varsavia: IGiPZ-PAN, 17-26
- CITY DEVELOPMENT AUTHORITY OF PRAGUE (2000), *Strategic Plan for Prague*, Prague.
- CPKP (2003) *Neziskovky a regionální rozvoj. Analýza spolupráce nestátních neziskových organizací a veřejné správy na tvorbě krajských rozvojových dokumentů*, Praga: CPKP - Centrum pro komunitní práci.
- CZECHOSLOVAKIA (1979), *Town-Planning in Czechoslovakia: Draft Outlook*, Prague.
- CZECHOSLOVAKIA (1983), *Statistická ročenka CSSR 1983*, Prague: Federalni Statisticky Urad.
- CZECHOSLOVAKIA, (1955), *Government decree No. 1/1955 Zb.*
- CZECHOSLOVAKIA, (1956), *Government decree No. 40/1956 Sb.*
- DAWSON A. H. (1987), *Planning in Eastern Europe*, London: Croom Helm.
- DIENES L. (1974), "Environmental disruption in Eastern Europe", in: VOLGYES I. (a cura di), *Environmental deterioration in the Soviet Union and Eastern Europe*, New York: Praeger, 141-158.
- DIMITROVSKA ANDREWS K. (2004), "La gestione della città post-socialista: impatti sulla pianificazione e sull'ambiente costruito", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 83-104.
- DRBOHLAV D., SYKORA L. (1997), "Gateway cities in the process of regional integration in Central and Eastern Europe: the case of Prague". In: *Migration, Free Trade and Regional Integration in Central and Eastern Europe*, Vienna: Verlag Österreich, 215-237.
- DRBOHLAV D., SYKORA L. (1997), "Gateway cities in the process of regional integration in Central and Eastern Europe: the case of Prague". In: *Migration, Free Trade and Regional Integration in Central and Eastern Europe*, 215-237. Vienna, Verlag Österreich.
- ELIAS A. (1972), *Manpower trends in Czechoslovakia 1950-1990*, Washington D. C., Government Printing Office.
- ESPON (2006a), *Application and Effects of the ESDP in Member States – National Overview: Czech Republic*, ESPON Project 2.3.1, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006b), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level – National Overview: Slovak Republic*, ESPON Project 2.3.2, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006c), *Application and Effects of the ESDP in Member States – National Overview: Czech Republic*, ESPON Project 2.3.1, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006d), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level – National Overview: Slovak Republic*, ESPON Project 2.3.2, Luxembourg: ESPON.
- FABRY (1979), "Protection of agricultural land", *Bulletin of Czechoslovak law*, 18, 82-91.
- FEIERABEND L. K. (1952), *Agricultural Cooperatives in Czechoslovakia*, New York: Mid-European studies center.
- FINKA M. (2000), "An overview about the spatial planning system in Slovakia", in: FINKA M., PETRIKOVA D. (a cura di), *Spatial development and planning in European integration*, Bratislava: Fakulta Architektury STU, 351-354.
- FRANEK J. (1982), *Housing in Czechoslovakia*, Prague: Research Institute for Building and Architecture.
- GEORGE P. (1963), "L'industrialization de la Slovaquie", *Revue géographique de l'Est*, 3, 145-153.
- GOLAN G. (1971), *The Czechoslovak reform movement*, Communism in crisis 1962-1968.
- GOLDMAN M. L. (1971), "Environmental disruption in the Soviet Union", in: DEWILER T. R. (a cura di) *Man's impact on the environment*, New York: McGraw-Hill, 61-75.
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- GOVERNO DELLA REPUBBLICA CECA (2004a), *Approcci alla riforma e alla modernizzazione dell'amministrazione centrale dello stato*, Praga
- GOVERNO DELLA REPUBBLICA CECA (2004a), *Politica di Partnership Pubblico-Privato in Repubblica Ceca*, Praga.
- GOVERNO DELLA REPUBBLICA CECA (2006), *Spatial Development Policy for the Czech Republic*, Praga.
- GOVERNO DELLA REPUBBLICA SLOVACCA (2001), *KURS 2001 – Koncepcia Uzemneho Rozvoja Slovenska*, Bratislava.
- HAMMERSLEY R. (1997) "Environment and regenerations in the Czech Republic", *International Planning Studies* 2, 1: 103-122.

- HAMPL M. (1968), "Complex economic geographical differentiation of environment", *Acta Universitatis Carolinae*, 2, 19-49.
- HASELSBERGER B. (2007), "Living next door to Bratislava: is there a chance for crossborder cooperation?", paper presentato al 1° YA Meeting CE3: *Central and Eastern Euroeapan Engagement*, Bratislava, 8-11 febbraio 2007.
- HAUFLER V. (1984), *Ekonomica geografie Ceschoslovensku*, Prague: Academia.
- HAYLICEK, K. (2000), "Evropské iniciativy INTERREG". *Urbanismus a územní rozvoj*, 3(5), 11-13.
- IVANICKA I. (1964), "The geography of the region in East-Slovakian iron works", *Acta Universitatis Comeniane: Geographica*, 4.
- KANSKY K. J. (1976), *Urbanization under socialism: the case of Czechoslovakia*, New York: Praeger.
- KANSKY K. J. (1979), "Recent progress in transportation research and instruction in Czechoslovakia", *East central Europe*, 6, 85-92.
- KANSKY K. J. (1980), "Regional transport development and policies in Czechoslovakia since 1945", in: MIECZKOWSKI B., NJHOFF, (a cura di) *East European transport: regions and modes*, The Hague: 147-164.
- KARA J. (1994), "New Czech regional policy", in M. Barlow, P. Dostal and M. Hampl (eds) *Territory, Society and Administration: The Czech Republic and the Industrial Region of Liberec*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 67-83.
- KARA J., BLAZEK J. (1993), "Czechoslovakia: regional and local government reform since 1989", in R.J. Bennett (ed.) *Local government in the new Europe*, London and New York: Belhaven Press, 246-258.
- KARASEK O. (1981), "Forests and man's land", *Czechoslovakian life*, 7, 6-7.
- KOPACKA L. (1980), "Some economic geographical aspects of the development of Czechoslovak industry after the year 1945", *Historicka Geographie*, 19, 321-375.
- KORBEL J. (1959), *The Communist subversion of Czechoslovakia, 1938-1948*, Princeton University Press.
- KREJCI J. (1972), *Social chance and stratification in post-war Czechoslovakia*, London: Macmillan.
- KREJCI J. (1976), "The Czechoslovak economy during the years of systematic transformation: 1945-1949", *Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas* 7, 297-344.
- KUSIN V. V. (1982), "Husak's Czechoslovakia and economic stagnation", *Problems of communism*, XXXI, 24-37.
- MAIER, K. (1998), "Czech planning in transition: assets and deficiencies", *International Planning Studies*, 3 (3), 351-365.
- MAIER, K. (2000), "The role of strategic planning in the development of Czech towns and regions", *Planning Practice and Research* 15 (3), 247-255.
- MARACEK J., KOUKAL A. (1983), "Některé aktuální problémy právní úpravy ochrany přírody v ČR", *Zivotne prostredie*, 17, 215-217.
- MARES J. (1978), "Vliv industrializace na rozvoj měst", *Studia geographica*, 47, 67-72.
- MERCIER G. (2005), "The Slovak territorial development policy from EU requirements to innovative practices", paper presentato alla conferenza annual AESOP *The Dream of a Greater Europe*, Vienna, 16-16 luglio.
- MICHAL J. M. (1960), *Central planning in Czechoslovakia*, Stanford University Press.
- MLADEK J. (1984), "The studies of industrial nodes in Slovakia", *Acta Geographica Universitatis Comeniane*, 24, 29-39.
- MMR (2001) *Koncepce bytové politiky (Aktualizovaná verze Koncepce bytové politiky z října 1999)*, Praga: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- MMR (2003) *Rozvoj měst a obcí: programy a dotační tituly MMR v roce 2003*, Praga: Ministerstvo pro místní rozvoj.
- NOVY O. (1983), *Town and country development in Czechoslovakia*, Prague: Orbis.
- OLSOVSKI R. (1964), "Survey of economic development of the Czechoslovak Socialist Republic from 1945 to 1960", *Czechoslovak Economic papers*, 3, 175-200.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2004): Country Factsheets. Public Governance Committee, GOV/PGC(2004)13.
- PERLIN R. (1996) "Local Government - Process of Rebuilding in the Czech Republic", *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae - Geographica*, 37: 141-147.
- PETRYANOV I. (1971), "Public greed? No! Public Weal", *Soviet Life*, 12, 42-43.
- PUCHER J. (1999), "The transformation of urban transport in the Czech Republic, 1988-1998", *Transport Policy*, 6, 225-236.

- RECHNICER R. (1997) "New challenges for urban planning in Central and Eastern Europe", In: KOVACS Z., WIESSNER R. (a cura di), *Procese und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa*, Passau, L.I.S. Verlag, 63-71.
- REINER T. A., STRONG A. L. (1995), "Formation of land and housing markets in the Czech Republic", *Journal of the American Planning Association*, 61(2), 200-209.
- SIK O. (1965), *Economic planning and management in Czechoslovakia*, Prague: Orbis.
- SIK O. (1971) "Reform and Restauration in der Tschechoslowakischen Wirtschaft", *Zeitschrift fur Ostforschung*, 20, 401-428.
- STRONG A. L., REINER T. A., SZYMER J. (1996), *Transformations in Land and Housing: Bulgaria, The Czech Republic and Poland*. New York: St. Martin's Press.
- SURASZKA W., BLAZEK J. (1996), "Municipal budgets in Poland and the Czech Republic in the third year of reform", *Environment and Planning C: Government and Policy* 14, 1: 3-23.
- SYKORA L. (1995), "Prague", in BERRY J., MCGREAL S. (a cura di) *European Cities, Planning Systems and Property Markets*, London: E & FN Spon, 321-344.
- SYKORA L. (1996), "The Czech Republic", in: BALCHIN P. (a cura di), *Housing Policy in Europe*, London, Routledge, 272-288.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- SYKORA L. (2002), "Global competition, sustainable development and civil society: three major challenges for contemporary urban governance and their reflection in local development practices in Prague", *Acta Universitatis Carolinae Geographica*, XXXVII (2): 65-83.
- SYKORA L. (2003), "Between the State and the market: Local government and housing in the Czech Republic", in: LUX M. (a cura di), *Housing Policy: An End or a New Beginning?*, Budapest, Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute, 47-116.
- SYKORA L. (2005), "The Czech Republic", in: BAAN A., VAN KEMPEN R., VERMEULEN M., (a cura di), *Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries*. Aldershot: Ashgate.
- SZELENY I. (1983), *Urban inequalities under state socialism*, Oxford: Oxford University Press.
- TATZBERGER G. (2005), "Polycentrism and territorial cohesion in the Vienna-Bratislava-Gyor Triangle: The European model of society in practice", paper presentato alla conferenza annual AESOP *The Dream of a Greater Europe*, Vienna, 16-16 luglio.
- VACLAV J. (1984), "Zivot pri zapadni hranici", *Hospodarskie Noviny*, 9, 8.
- VIDLAKOVA O. (1977), "Public administration and legal regulation of the human environment", *Landscape and Man in socialist Czechoslovakia*, Prague: Robis, 81-111.
- WANKLYN H. (1954), *Czechoslovakia*, London : Phillip.
- ZOCHNAN J. (1979), "Vplyv pravnej regulacie no rozvoj kontejnerizacie v ceskoslovenskom dopravnom système", *Pravny Obzor*, 62, 203-210.
- ZWASS A. (1984), *The economies of Eastern Europe in a time of change*, London: Macmillan

9. Polonia

- BIEGANSKA J. (1966), *Amenagement du territoire au point du vue des prescriptions legales*, Varsavia : Istituto di architettura e urbanistica.
- CEC (2001), European Governance. A white paper Com(2001) 428, Brussels.
- CGSS, (2001) Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (2001), Monitor Polski, 26, 503-595.
- CHRISTALLER W. (1933), *Die Centralne Orte in Suddeuschland*, Jena.
- CIOK S. (2006), "Interreg IIIA programme in countries of Central and Eastern Europe", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements – Geopolitical studies 14*, Varsavia: IGiPZ-PAN, 17-26
- COMMUN (2007), *Promoting Spatial Development by Creating COMMON MINDscapes – The Republic of Poland*, Baltic Sea Region Interreg IIIB.
- COTELLA 2007 "Exploring the territorial cohesion/economic growth multidimensional field: evidences from Poland", contributo presentato alla conferenza annuale Aesop "Planning for the risk society, napoli, 11-14 luglio 2007.

- COTELLA G. (2005), "Interventi di Riquilificazione Urbana a Cracovia". In: XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali "Città e Regioni del Sud Europa, AISRE, Napoli 17-19 Ottobre, Cd-Rom.
- CZAPIEWSKI K. L. (2006), Rural areas of success – in search of definitions and measures, *Europa XXI*, 15, 77-86.
- DAWSON A. H. (1987), *Planning in Eastern Europe*, London: Croom Helm.
- DEGORSKI M. (a cura di) (2006), *Natural and Human Environment of Poland*. Warsaw: Polish Academy of Science.
- DIMITROVSKA ANDREWS K. (2004), "La gestione della città post-socialista: impatti sulla pianificazione e sull'ambiente costruito", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 83-104.
- DOUGLAS D. W. (1956), *Sistemi economici di transizione in Polonia e Cecoslovacchia*, Einaudi.
- DZIENKOWSKI K. (1964), "Urbanization in contemporary Poland", *Geographia Polonica*, 37-56.
- ESPON (2006a), *Application and Effects of the ESDP in Member States – National Overview: Poland*, ESPON Project 2.3.1, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006b), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level – National Overview: Poland*, ESPON Project 2.3.2, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006c), *Territory matters for competitiveness and cohesion – rapporto di sintesi III*, Luxembourg: ESPON.
- FULLENBACK J. (1981), *European environment policy: east and west*, London: Butterworths.
- GEOGRAPHICAL PERSPECTIVES ON URBAN SYSTEMS, EDS. BY B. J. L. BERRY AND F. HORTON (PRENTICE – HALL. ENGLEWOOD CLIFFS, 1972
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- GORZELAK G. (2001), "The regional dimension of Polish transformation: seven years later", in: GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section, 310-329
- GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section.
- GPPSN – Gruppo Interministeriale per la Preparazione del Piano di Sviluppo Nazionale 2007-2013 (2005), *Piani di Sviluppo Nazionale 2007-2013*, Varsavia.
- GROCHOWSKI (1997) "Public administration reform: an incentive for local transformation?", *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, 2: 209-218.
- GROSSE T. G. (2005), Assessment of the National Development Plan 2007-2013, Analysis & Opinions, (30).
- GROSSE T. G., OLBRYCHT J. (2003), Preparing for the absorption of Structural Funds in Poland – Critical overview and recommendations, Analysis & Opinions, (7).
- IMBESI G. (1967), *Pianificazione territoriale in Polonia*, Quaderni dell'istituto di architettura, 18, Cagliari: Università di Cagliari, Facoltà di ingegneria.
- JACHNIAK-GANGULYM D. (1978), *Administration and spatial planning as tools for land management in Poland*, London: Centre for Environmental Studies.
- KARPINSKI A. (1964), *Twenty years of Poland's economic development 1944-1964*, Varsavia: Polonia.
- KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU (1974), *Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990*, Varsavia.
- KORCELLI P. (2005) "The Urban System of Poland", *Built Environment* 31 (2), 133-142.
- KOTELA C. (1956), "Main urban planning problems in the Silesian-Krakow industrial region", in: FISHER J. C. (a cura di), *City and regional planning in Poland*, Ithaca: Cornell University Press, 111-132.
- KUKLINSKI A., KOŁODZIEJSKI J., (1986), Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. *Nauka Polska*, 1-2, 35-105.
- LANGE O. (1966), "I problemi attuali della scienza economica in Polonia", *Economista*, 5.
- LIJEWSKI T. (1977), *Geografia transport polski*, Varsavia: PWN.
- LIPINSKI E. (1956), "Il modello dell'economia socialista", *Nowe Drogi*, 11/12.
- MALISZ B. (1974), *Problematyka, przestrzennego zagospodarowania kraju*, Varsavia: PWN.
- MALISZ, B. (1966), "Urban planning theory, methods and results", in: FISHER J. C. (a cura di), *City and regional planning in Poland*, Ithaca: Cornell University Press, 111-132.

- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007), *Territorial agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*. Approvato in occasione dell'incontro informale interministeriale sullo sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutosi a Lipsia il 24-25 marzo 2007.
- PANKO W. (1977), "Planowanie Przestrzenne ochrona giunto rolnych oraz regionalizacja rolnicza jako srodki ksztaltowania produkcyjnej przestrzeni rolniczej", in: KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU, *Wplyw instrumentow, prawnych na przestrenna structure rolnictwa w Polsce*, Varsavia.
- PAUL L. (1995), "Regional development in central and eastern Europe: the role of inherited structures, external forces and local initiatives", *European Spatial Research and Policy*, 2(2), 19-41.
- REGULSKA J. (1997) "Decentralization or (re)centralization: struggle for political power in Poland", *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, 2: 187-207.
- ROZMARIN S. (1958), *La diete et le conseils du people dans la Republique Populaire de Pologne*, Varsavia : Polonia.
- SECOMSKI K. (1966), "The long term plan for Polish expansion", in: FISHER J. C. (a cura di), *City and regional planning in Poland*, Ithaca: Cornell University Press, 441-460.
- STRONG A.L., REINER T.A., SZYRMER J. (1996), *Transformations in Land and Housing: Bulgaria, The Czech Republic and Poland*, New York: St. Martin's Press.
- SURAZSKA W., BLAZEK J. (1996), "Municipal budgets in Poland and the Czech Republic in the third year of reform", *Environment and Planning C: Government and Policy* 14, 1: 3-23.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in: HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- SZLACHTA J., ZALESKI J.(2005), *Approximate assessment preliminary National Development Plan on years 2007-2013*. Final Report. Varsavia: MGIP.
- SZLESZYNSKI P. (2006), "Socio-economic Development", in: DEGORSKI M. (a cura di), *Natural and Human Environment of Poland*. Warsaw: Polish Academy of Science, 109-124.
- SZUL R. (2006), "Transborder cooperation: achievements, hopes, disappointments and fears", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements*, *Geopolitical studies* 14, Varsavia: IGiPZ-PAN, 9-16.
- SZUL R. (2007), "Whose is Rospuda? Local, regional, national, EU and global perspectives of a conflict between environment protection and infrastructure building in Augustów (Poland)", *EUROPA XXI*, 16, 101-106, 1.
- URZAD PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO, (1947), *Studium planu krajowego (I)*, Varsavia.
- URZAD PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO, (1948), *Studium planu krajowego (II)*, Varsavia.
- WECLAWOWICZ G. (1996), *Contemporary Poland: Space and Society (Changing Eastern Europe)*, London: Routledge
- WECLAWOWICZ G. (2006), "Urban issues in Poland", in: DEGORSKI M. (a cura di), *Natural and Human Environment of Poland*. Warsaw: Polish Academy of Science, 175-192.
- WROBEL A., ZAWADZKI S. M. (1966), "Location policy and regional efficiency of investments", in: FISHER J. C. (a cura di), *City and regional planning in Poland*, Ithaca: Cornell University Press, 423-440.
- ZAREMBA J. (1966), "Regional planning in Poland, teorie, methods and results", in: FISHER J. C. (a cura di), *City and regional planning in Poland*, Ithaca: Cornell University Press, 271-298.

10. Ungheria

- ALM J., BUCKLEY R.M. (1994), "Decentralization, privatisation, and the solvency of local governments in reforming economies: the case of Budapest", *Environment and Planning C: Government and Policy* 12, 4: 333-346.
- BARATH, E. (1981), "Az orszagos teruletrendezezi terykoncepcio", *Varosepites*, 5-18.
- BARTA G. (2000). "Újra 'boom' a budapesti gazdaságban ('Boom' once again in the economy of Budapest)", *Budapesti Negyed*, 8, pp. 43-59.
- BASS L., FERFE Z., MARTON I. (2003) *Gyorsjelentés a szegénységről* (A short report on poverty). Budapest: Szociális Szakmai Szövetség.

- BORA G. (1976), "Changes in the spatial structures of Hungarian industry and the determinants of industrial location", in COMPTON P. A., PECSI M. (a cura di), *Regional development and planning*, Budapest: Akademia Kiadó, 117-126.
- BORA G. (1984), "Environmental management in the lake Balaton region", in: COMPTON P. A., PECSI M., (a cura di), *Environmental management: British and Hungarian case studies*, Budapest: Akademia Kiadó, 91-108.
- CEMAT (1983), *European Regional and Spatial Planning Charter*, Council of Europe.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE (2004), *Magyarország Statisztikai Évkönyve 2003* [Statistical Yearbook of Hungary 2003]. Budapest: KSH.
- CHRISTALLER W. (1933), *Die Centralne Orte in Suddeutschland*, Jena.
- COMPTON P.A. (1984), "Hungary: the National Development strategy", *Cities*, 1, 374-386.
- DAROCZI E. (1980), "Administrative and financial framework for urban development in Hungary", in: ENYED G., MESZAROS J. (a cura di), *Development of settlement systems*, Budapest: Akademia Kiadó, 41-54.
- DAROCZI E. (1984), "The protection of agricultural land on the urban fringe: the case of Veszprem city", in: COMPTON P. A., PECSI M., (a cura di), *Environmental management: British and Hungarian case studies*, Budapest: Akademia Kiadó, 51-74.
- DAWSON A. H. (1987), *Planning in Eastern Europe*, London: Croom Helm.
- ZOVANYI 1986
- DIENES L. (1973), "The Budapest agglomeration and Hungarian industry: a spatial dilemma", *Geographical Review*, 63, 356-377.
- DIMITROVSKA ANDREWS K. (2004), "La gestione della città post-socialista: impatti sulla pianificazione e sull'ambiente costruito", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 83-104.
- ENYEDI G. (1983), "A Magyar település halozat atlakulása", *Magyar Tudomány*, 5, 341-352.
- ENYEDI G. (1990), *New basis for regional and urban policies in east-central Europe*, Pecs: CRS Discussion papers.
- ENYEDI G. (1994), "The transition of post-socialist cities", *European Review* 3, 2: 171-182.
- ESPON (2006a), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, National Overview - Hungary, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006b), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, National Overview - Hungary, Luxembourg: ESPON.
- GAUDER P., TOSICS I. (2000) *The Territorial Development System in Hungary* (position paper), Budapest: Városkutatás Kft. and Ecoris Kft.
- HAJDU Z. (1993), "Local government reform in Hungary", in BENNET R. J., (a cura di) *Local government in the new Europe*, London and New York: Belhaven Press, 208-224.
- HORVATH G. (1995), "The regional policy of the transition in Hungary", *European Spatial Research and Policy*, 3, 2: 39-55.
- HORVATH G. (1998), *Regional and Cohesion Policy in Hungary*. Discussion Papers No. 23. Pecs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences.
- HORVATH G. (2005), "Decentralization, regionalism and the modernization of the regional economy in Hungary: a european comparison", in in: BARTA G., FEKETE E. G., KUKORELLI I., TIMAR J. (a cura di), *Hungarian spaces and places: Patterns of transition*, Pecs: Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Science, 50-63.
- HORVATH T.M. (1997), "Decentralization in public administration and provision of services: an East-Central European view", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 2: 161-175.
- ILLES I. (2003), "A Területi tervezés Magyarországon 1945-1990 között (Regional planning in Hungary 1945-1990)", in: PFEIL SOMLYODYNE E. (a cura di), *Egy majdani tervtorvény koncepciójának megalapozása*. Pecs: Center for Regional Studies, Hungarian Academy of Science, 132-171.
- JANKY B., KEMENY I. (2003) A 2003. évi cigány felmérésről: népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok [On the Roma survey of 2003: data on population, language use and ethnicity], *Beszélő*, 8, 64-78.
- KORODI J. (1976), "Regional development policy and regional planning in Hungary", in COMPTON P. A., PECSI M. (a cura di), *Regional development and planning*, Budapest: Akademia Kiadó, 25-34.
- KOSZEGFALVI G. (1982), *Regional Planning*, Budapest: Muszaki Könyvkiadó-Epítésügyi Tanácsok Társasága.
- LACKO L. (1988), *Regional development, policy, planning*, Budapest, Akademia Kiadó.

- LORENTZEN A. (1996) "Regional development and institutions in Hungary: past, present and future development", *European Planning Studies* 4, 3: 259-277.
- MARRESE M. (1980), "The Hungarian Economy: prospects for the 1980s", *Economic Reform in Eastern Europe and Prospects for the 1980s*, Oxford: Pergamon, 183-201.
- MERP (1996) National Regional Development Concept (Extract), Draft, Budapest: Ministry of Environment and Regional Policy.
- OECD Territorial Reviews: Hungary (2001), Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.
- PALNE KOVACS I. (1993), "The current problems of local/regional government in Hungary", in Z. Hajdu (ed.) *Hungary: Society, State, Economy and Regional Structure in Transition*, Pecs: Centre for Regional Studies, 55-67.
- PFEIL SOMLYODYNE E., (2005), "Balancing between transition and modernity: Principles and institutions or regional planning in Hungary", in: BARTA G., FEKETE E. G., KUKORELLI I., TIMAR J. (a cura di), *Hungarian spaces and places: Patterns of transition*, Pecs: Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Science, 106-121.
- RECHNITZER J. (1997), "Jegyzetek a területi tervezés új, régi kihívásaihoz (Notes on former and current challenges of regional planning)", *Te res Tarsadalom*, 3, 57-66.
- SURAZSKA W., BUCEK J., MALIKOVA L., DANEK P. (1997), "Toward regional government in Central Europe: territorial restructuring of post-communist regimes", *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, 4: 437-462.
- SZEMKO H., TOSICS, I. (2004) *National Urban Policies in the New EU countries: Responses to Urban Issues in Hungary*, Budapest: Városkutatás Kft.
- TARDY J. (1984), "Geographical trends in environmental protection research in Hungary", in: ENYEDY G., PECSI M. (a cura di), *Geographical essays in Hungary*, Budapest: Geographical Research Institute, Hungarian Academy of Science, 165-178.
- TESSER N. (2004), *Intergovernmental Transfer System in Hungary*, Budapest: Városkutatás Kft.
- TOSICS I. (2001), "The Dilemma of Strategic Planning in Central European Cities: the Examples of Vienna and Budapest", in: K. TALYIGAS K., VAJDOVICH-VISY E. (a cura di) *Fighting poverty together. The Budapest International Workshop*, Budapest: Social Innovation Foundation, 56-76.
- TOSICS I. (2005) "City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces", in: HAMILTON F.E.I., DIMITROVSKA-ANDREWS K., PICHLER MILANOVIC N. (a cura di) *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe. Towards Globalization* Tokyo: United Nations University Press.
- VATI, (2005), *Report January-June 2005*, Budapest: Vati.

11. Un'ulteriore "spatial planning tradition"

- BALCHIN P, SYKORA L., BULL G. (1999), *Regional policy and planning in Europe*, London: Routledge.
- BUSIK J. (1998), *Regionalna politika na Slovensku v 90 rokoch*, Bratislava: Ministry of the Interior.
- CEC (1997a), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CONTI S. (1978), *Il Modello Sovietico*, Milano: Franco Angeli.
- COTELLA G. (2007), "Central and eastern Europe in the global market scenario. Evolution of the system of governance in Poland from socialism to capitalism", in: LEUBOLT B. (a cura di), "Approaches to governance", numero monografico di *Journal für Entwicklungspolitik*, XXIII (1), 98-124.
- DAVID R., BRIERLEY J. (1985), *Major legal systems in the world today*, London: Stevens & Sons.
- DAWSON A. H. (1987), *Planning in Eastern Europe*, London: Croom Helm.
- DZIENKOWSKI K. (1964), "Urbanization in contemporary Poland", *Geographia Polonica*, 37-56.
- ENYEDI G. (1990), *New basis for regional and urban policies in east-central Europe*, Pecs: CRS Discussion papers.
- ESPON (2007a), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, Luxembourg: ESPON,

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf

- ESPON 2005 *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Tender document, Luxembourg: ESPON, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_600/tender_2.3.2-web.pdf
- FRENCH R., HAMILTON I. (a cura di) (1983), *La città socialista, Struttura spaziale e politica urbana*, Franco Angeli, Milano.
- KORCELLI P. (2005) "The Urban System of Poland", *Built Environment* 31 (2), 133-142.
- KUSIN V. V. (1982), "Husak's Czechoslovakia and economic stagnation", *Problems of communism*, XXXI, 24-37.
- MERCIER G. (2004), "Which spatial planning and development policy for new EU members?", contributo presentato alla conferenza annual AESOP *Metropolitan planning and environmental issues*, Grenoble, 1-4 luglio.
- NADIN V., STEAD D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DisP*, 172(44), 35-47.
- NAGY I (2004), "Problematiche ambientali nei paesi dell'Europa centro orientale nella fase di transizione", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 105-118.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- PALLAGST K. (2006), "European spatial planning reloaded: considerino EU enlargement in theory and practice", *European planning studies*. 14(2), 253-272.
- PALLAGST K. (2006b), "Transnational approaches in an enlarged Europe: presenting an INTERREG II C project as a product of an emerging epistemic community European spatial planning", in: DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C. (a cura di), *Rethinking European spatial policy as a hologram. Actions, Institutions, discourses*, Aldershot: Ashgate, 153-172
- PAUL L. (1995), "Regional development in central and eastern Europe: the role of inherited structures, external forces and local initiatives", *European Spatial Research and Policy*, 2(2), 19-41.
- SANYAL B. (a cura di) (2006), *Comparative planning cultures*, New York, NY: Routledge.
- ESPON (2007), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- SHAW D. J. B. (1985), "Spatial dimension of soviet central planning", *Transactions of the institute of British Geographers*, 4: 401-412.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- WILLIAMS R. H. (a cura di) (1984), *Planning in Europe*, London: George Allen & Unwin.
- ZWEIGET K., KOTZ H. (1987) *Introduction to comparative law*, Oxford: Clarendon Press.

12. Influenza dell'UE sul governo del territorio nell'Europa dell'est

- ADAMS N., ALDEN J., HARRIS N. (a cura di) (2006), *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Aldershot: Ashgate.
- ALTROCK U., GUNTNER S., HUNING S., PETERS D. (a cura di) (2006), *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*, Aldershot: Ashgate.
- BACHTLER J., DOWNES R., GORZELAK G. (a cura di) (2000), *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Aldershot: Ashgate.
- BALCHIN P., SYKORA L., BULL G. (1999), *Regional policy and planning in Europe*, London: Routledge.
- BLAZEK J. (1996), "Regional Patterns of Adaptability to Global and Transformation Processes in the Czech Republic", *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae - Geographica*, 37: 61-70.

- BRADA J. C. (1993), "The Transformation from communism to capitalism: how far? How fast?", *Post Soviet Affairs*, 2: 87-111;
- CITY DEVELOPMENT AUTHORITY OF PRAGUE (2000), *Strategic Plan for Prague*, Prague.
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2001a), *European Governance. A white paper*, Com(2001) 428, Brussels.
- CEC (2001b), *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*. COM(2001) 370, Brussels.
- CIECHOCINSKA M. (1994), "Paradozes of decentralization: Polish lessons during the transition to market economy", in: BENNET R. (a cura di) *Local government and market decentralization*, Tokio: United Nations University Press.
- CIOK S. (2003), "The Financing of International cross-border cooperation between central-eastern Europe by the European Union", *Eastern Dimension of European Union – Geopolitical studies*, 11, Varsavia: Institute of Geography and Spatial Organization – Polish Academy of science, 405-413.
- CIOK S. (2006), "Interreg IIIA programme in countries of Central and Eastern Europe", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements – Geopolitical studies 14*, Varsavia: IGiPZ-PAN, 17-26
- COTELLA G. (2006), "Economic growth and territorial cohesion in CEECs: what chances for local development?", *Geograficky Casopis*, 58(4), 259-278.
- COTELLA G. (2007), "(R)evolution of central and eastern european spatial planning systems: trends toward divergence or uniformity?", in NUNES R., COTELLA G., CIDRE E. (a cura di) "Central and eastern Europe in the face of European integration: new challenges for planning, development and sustainability", numero monografico di *Alfa Spectra – Central European journal of architecture and planning*, 11(2), 11-19.
- DIMITROVSKA ANDREWS K. (2004), "La gestione della città post-socialista: impatti sulla pianificazione e sull'ambiente costruito", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 83-104.
- ESPON (2006a), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, National Overview - Poland, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006b), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, National Overview - Hungary, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006c), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, National Overview - Slovakia, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006d), *Application and Effects of the ESDP in Member States*, ESPON Project 2.3.1, National Overview – Czech Republic, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006e), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, National Overview - Poland, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006f), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, National Overview - Hungary, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006g), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, National Overview - Slovakia, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2006h), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, National Overview – Czech Republic, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2007a), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, Luxembourg: ESPON, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- GORZELAK G., EHRLICH E., FALTAN L., ILLNER M. (a cura di) (2001), *Central Europe in transition. Towards EU membership*. Warsaw: Regional Studies Association – Polish section.
- HORVATH G. (1995), "The regional policy of the transition in Hungary", *European Spatial Research and Policy*, 3, 2: 39-55.
- HORVATH T.M. (1997), "Decentralization in public administration and provision of services: an East-Central European view", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 2: 161-175.

- MAIER, K. (2000), "The role of strategic planning in the development of Czech towns and regions", *Planning Practice and Research* 15 (3), 247-255.
- MERCIER G. (2004), "Which spatial planning and development policy for new EU members?", contributo presentato alla conferenza annual AESOP *Metropolitan planning and environmental issues*, Grenoble, 1-4 luglio.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- PAUL L. (1995), "Regional development in central and eastern Europe: the role of inherited structures, external forces and local initiatives", *European Spatial Research and Policy*, 2(2), 19-41.
- PERLIN R. (1996) "Local Government - Process of Rebuilding in the Czech Republic", *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae - Geographica*, 37: 141-147.
- PIAZOLO D. (2000), "The Significance of EU Integration for Transition Countries", in: PETRAKOS G., MAIER G., GORZELAK G. (a cura di), *Integration and Transition in Europe*, London: Routledge, 200-216.
- REGULSKA J. (1997) "Decentralization or (re)centralization: struggle for political power in Poland", *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, 2: 187-207.
- SCHIMMELFENNING & SEDELMEIER, 2005;
- SHIELDS S. (2004) "Global Restructuring and the Polish State: Transition, Transformation or Transnationalization?", *Review of International and Political Economy*, 11 (1), 132-155.
- SYKORA L. (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in HAMPL M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179, Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development.
- SZUL R. (2006), "Transborder cooperation: achievements, hopes, disappointments and fears", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements*, *Geopolitical studies* 14, Varsavia: IGiPZ-PAN, 9-16.

13. European spatial planning reloaded

- ADAMS N. (2008), "Beyond boundaries: the rethoric and realities of spatial planning in a competitive (or is that cohesive?) Europe", paper presentato alla 2nd Aesop YA meeting *Looking beyond one's nose: planning, policies and institutions for integration*, San pietroburgo, 6-8 febbraio 2008.
- ADAMS N., COTELLA G., NUNES R., (a cura di) (2009 – in corso di pubblicazione) *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Building on EU Enlargement*, London: Routledge.
- BACHTLER J., (a cura di) (1992), *Socioeconomic situation and development of the regions in the neighbouring countries of the Community in central and eastern Europe*, report to the European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- CEC (1991), *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1994), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1996a), *Scenarios of spatial development of central and eastern European countries*, Luxembourg: DG-Regio.
- CEC (1996b), *What is Phare?*, Luxembourg: DG-IA
- CEC (1997), *Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000, Brussels
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2000), *European Union enlargement – a historic opportunity*, Luxembourg Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2001), *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*. COM(2001) 370, Brussels.
- CEC (2001), *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2003), *Growth, competitiveness and employment*, COM(93) 700, Brussels.

- CEC (2003), *Second progress report on economic and social cohesion (january 2003): unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Summary of and conclusion of Document 34*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- CEC (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2005) *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*. COM 24 (05), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- CEC (2007), *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 definitivo, Brussels: Comunicato della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni, al Comitato Economico e Sociale Europeo.
- CEMAT (1999), *Guiding principles for a sustainable spatial development of the European continent*, Strasburgo: Consiglio d'Europa.
- CIOK S. (2003), "The Financing of International cross-border cooperation between central-eastern Europe by the European Union", *Eastern Dimension of European Union – Geopolitical studies*, 11, Varsavia: Institute of Geography and Spatial Organization – Polish Academy of science, 405-413.
- CIOK S. (2006), "Interreg IIIA programme in countries of Central and Eastern Europe", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements – Geopolitical studies 14*, Varsavia: IGiPZ-PAN, 17-26
- COTELLA G. (2007), "The importance of the operational dimension in Cross-border Cooperation Initiatives: Italy looks South-East", *Europa XXI*, 16, 131-152
- CURTIN J., (1993), "The constitutional structure of the EU: a Europe of bits and pieces", *Common market law review*, 30(1), 17-69.
- DOSTAL P., HAMPL M. (1992), "Urbanization, administration and economies: future geopolitical and geo-economic changes", in: DOSTAL P. et al., *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia*, Amsterdam/Prague: Geographical Institute.
- DUHR S. (2007), *The Visual Language of Spatial Planning: Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*, London; New York: Routledge.
- EC (2000), *Precidency conclusions of the Lisbon european Council*, 23-24 Marzo 2000, Council documents Nr. 100/1/100.
- ESPON (2006), *Territory matters for competitiveness and cohesion – rapporto di sintesi III*, Luxembourg:ESPON.
- EZCURRA R., PASCUAL P., RAPUN, M. (2007), "The dynamics of regional disparities in Central and Eastern Europe during transition", *European Planning Studies*, 15(10), 1397-1421.
- FALUDI A. (2002) "Positioning European spatial planning", *European Planning Studies*, 10(7), 897-909.
- FALUDI A. (2004), "Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles?", *Urban studies*, 41, 1349-1365.
- FALUDI A., (a cura di) (2005), "Territorial Cohesion", numero monografico di *Town Planning Review*, 76(1).
- FALUDI A., VAN DER VALK (1994), *Rule and order: duch planning doctrine in the twentieth century*, Dordecht: Kluwer.
- FALUDI A., WATERHOUT B., (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, London: Routledge
- GORZELAK G. (1996), *The regional dimension of transformation in central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers
- HAJER M. (1995), *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*, Oxford: Oxford University Press.
- HAJER M. (2000), "Transnational networks as transnational policy discourse: some observations on the politics of spatial development in Europe", in: SALET W., FALUDI A. (a cura di), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 135-142.
- HERITIER A. (1999), *Policy-making and diversity in Europe: escape from deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.

- HUSSON C. (2002), *L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale*, Parigi : Datar/L'aube.
- JENSEN O.B, RICHARDSON T. (2001), "Nested visions: new rationalities of spaces in European spatial planning", *Regional studies*, 35(8), 703-717.
- KRAMAR H. (2005), Cohesion and Growth in the EU: Is there a conflict between national and regional convergence?, contributo presentato alla conferenza annual AESOP *Dream of a greater Europe*, Vienna, luglio 2005.
- KUNZMANN K. (1992), "Zur Entwicklung der Stadtsysteme in Europa", *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, 134, 25-50.
- LAWTON-SMITH H. (2003), "European Policy And The Region: A Review And Analysis Of Tension", *European Planning Studies*, 11(7), 859-873.
- MEHLBYE P. (2000), "Global integration zones – Neighbouring metropolitan regions in metropolitan clusters", *Informationen zur raumentwicklung*, 11/12, 755-762.
- MORAVCSIK A. (1998), "Europe 's integration at century's end", in: MORAVCSIK A. (a cura di), *Centralization or fragmentation? Europe facing the challenges of deepening, diversity and democracy*, New York: Brooking Institutions Press, 1-58.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007), *Territorial agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*. Approvato in occasione dell'incontro informale interministeriale sullo sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutosi a Lipsia il 24-25 marzo 2007.
- PALLAGST K. (2001), "Planning in transformationsprozess: Entwicklungstendenzen auf regionaler ebene in der Tschechischen Republik", *Raumplanung*, 94(01), 21-25.
- PALLAGST K. (2006), "European spatial planning reloaded: considering EU enlargement in theory and practice", *European planning studies*, 14(2), 253-272.
- PETERS D. (2003), "Cohesion, polycentricity, missing links and bottlenecks: conflicting spatial storylines for Pan-European transport investments", *European planning studies*, 3(11), 317-339.
- PISTACCHI R. (2004), "L'allargamento e la riforma delle istituzioni europee", in: CAUDO G, PICCINATO G. (a cura di), *Territori d'Europa*, Firenze: Alinea, 23-26.
- PRESIDENZA FRANCESE (2000), *Contribution to the debate on the long-term ESDP polycentric vision of Europe. Elaboration of a long-term polycentric vision of the European space*. Final report – Volume 2, Paris: DATAR.
- PRESTON C. (1997), *Enlargement and integration in the European Union*, London: Routledge.
- SCHON P. (2000), "Einführung – Des Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland", *Informationen zur raumentwicklung*, 3/4, I-VII.
- SEIBERT H. (1991), *The new economic landscape in Europe*, Oxford: Blackwell.
- STUMM T., NOETZEL R. (1998), *Die Europäische Raumentwicklungspolitik, Reihe Regionalpolitik, REGI 100DE*, Strasburgo: European Parliament, Directorate General for research.
- SUD working group (2003), *Managing the territorial dimension of the EU policies after the enlargement*, Brussels: Expert document.
- SZUL R. (2006), "Transborder cooperation: achievements, hopes, disappointments and fears", *Regional transborder cooperation in countries of central and eastern Europe – A balance of achievements*, *Geopolitical studies* 14, Varsavia: IGiPZ-PAN, 9-16.
- VAN DER MEER L. (1998), "Red Octopus", in: BLAAS W. (a cura di), *A New Perspective for European Spatial Development Policies*, Aldershot: Ashgate, 9-26.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WEGENER M., KOMORNICKI T., KORCELLI P. (2005), *Spatial Impacts of the Trans-European Networks for the New EU Member States*, Europa XXI, 13, 27-44.
- WILLIAMS R. H. (1996), *European Union spatial policy and planning*, London: Paul Chapman Publishing.
- WYPOREK B. (2001), "Impact of prospective EU enlargement on spatial planning", introduzione all'incontro dello European Council of Town Planners, Varsavia, maggio 2001.
- ZONNEVELD W., FALUDI A. (1998), "Visions on territorial cohesion", *Town planning review*, 76 (1), 15-27.

14. Governance territoriale comunitaria nell'allargamento: riflessioni conclusive

- ADAMS N. (2008) "Convergence and policy transfer: An examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged EU", *International planning studies*, 13(1), 31-49.
- ADAMS N., ALDEN J., HARRIS N., (a cura di) (2006), *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Aldershot: Ashgate.
- ALTROCK U., GUNTNER S., HUNING S., PETERS D. (a cura di) (2006), *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*, Aldershot: Ashgate.
- ALTROCK U., GUNTNER S., HUNING S., PETERS D. (a cura di) (2006), *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*, Aldershot: Ashgate.
- BOHME K., WATERHOUT B. (2008), "The Europeanization of planning", in: FALUDI A. (a cura di), *European spatial research and planning*, Cambridge MA: Lincoln Institute of land policy, 227-250.
- BULMER S., PADGETT S. (2004), "Policy transfer in the European Union: an institutional perspective". *British journal of political sociology*, 35(1), 103-126.
- CASTELS F. G. (a cura di) (1993), *Families of nations: patterns of public policies in western democracies*. Aldershot: Dartmouth.
- CEC (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- COLOMB C. (2007), "The added value of transnational cooperation: towards a new framework for evaluation learning and policy change", *Planning practice and research*, 22(3), 347-372.
- CONZELMANN T. (1998), "Europeanization of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change", *European integration online papers (EIoP)*, 2(4), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>
- DAVIES H. W. E. (1994), "Towards a European Planning System?", *Planning Practice and Research*, 9(1), 63-69.
- DE JONG M., EDELENBOS J. (2007), « An insider's look into policy transfer in transnational expert networks. *European planning studies*, 15(5), 687-706.
- DE JONG M., LALENIS K., MAMADOUH V. (2002), *The theory and practice of institutional transplantation. Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- DREVET J-F. (2002), "The European Union and its frontiers", in: FALUDI A. (a cura di), *European spatial planning*, Cambridge MA: Lincoln Institute of land policy, 159-178.
- FALUDI A. (2000), "Strategic planning in Europe: institutional aspects", in: SALET W., FALUDI A. (a cura di), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 243-258.
- GOETZ K. H. (2006), "Territory, temporality and clustered europeanizaion", *IHS Political science series*, 109, Vienna: Institute for advanced studies.
- HAUSNER J., JESSOP B., NIELSEN K. (a cura di) (1995), *Strategic choice and path-dependency in post-socialism. Institutional dynamics in the transformation process*. Aldershot: Edward Elgar.
- HEALEY P., WILLIAMS R. H. (1993), "European urban planning: diversity and convergence", *Urban studies*, 30(4/5), 699-718.
- HEALEY P. (2006), "Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space", *European planning studies*, 14(3), 299-320.
- HERITIER A. (2005), "Europeanization research east and west: a comparative assessment", in: SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press, 199-209.
- HERITIER A., KERWER D., KNILL C., LEHMKUHL D., TEUTSCH M., DOUILLET A. C. (2001), *Differential Europe. The European Union impact on national policy-making*, Lanham MD: Rowman and Littlefield.

- HUTTON W., GIDDENS A. (a cura di) (2000), *Global capitalism*, New York: New Press.
- JANIN RIVOLIN U. (2004), *European spatial planning*, Milano: Franco Angeli.
- JANIN RIVOLIN U. (2008), "EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- JANIN RIVOLIN U. (2008), "EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- KINGDON J. W., (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins College Publisher.
- MAZZA L. (2003), "Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione", *Critica della razionalità urbanistica*, 14, 51-66.
- NADIN V., STEAD D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DisP*, 172(44), 35-47.
- NORTH D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PALLAGST K. (2006), "European spatial planning reloaded: considerino EU enlargement in theory and practice", *European planning studies*, 14(2), 253-272.
- PIAZOLO D. (2000), "The Significance of EU Integration for Transition Countries", in: PETRAKOS G., MAIER G., GORZELAK G. (a cura di), *Integration and Transition in Europe*, London: Routledge, 200-216.
- RADAELLI C. M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- SANYAL B. (a cura di) (2006), *Comparative planning cultures*, New York, NY: Routledge.
- SCHIMMELFENNING F., SEDELMEIER U. (a cura di) (2005), *The Europeanization of central and eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press
- STEAD D. (2008), "Assessing the convergence of National spatial planning systems in europe", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- VAN DIJK T. (2002), "Export of planning knowledge needs comparative analysis: The case of applying western land consolidation experience in Central Europe. *European Planning Studies* 10(7), 911-922.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WINN N. (1998), "Who gets what, when and how? The contested conceptual and disciplinary nature of governance and policy making in the European Union", *Politics*, 18(2), 119-132.
- WYPOREK B. (2001), "Impact of prospective EU enlargement on spatial planning", introduzione all'incontro dello European Council of Town Planners, Varsavia, maggio 2001.
- ZONNEVELD W., WATERHOUT B. (2007), "Spatial positioning in Europe: current practice and challenges", contributo presentato alla conferenza AESOP *Planning for the Risk Society*, Napoli, 11-14 luglio.

Appendici

- ADAMS N. (2008) "Convergence and policy transfer: An examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged EU", *International planning studies*, 13(1), 31-49.
- BENGIS C. (2000), "From Conservation to Convelopment: Nordic Countries, in: FALUDI A., BOHME K. (a cura di), "Nordic Planning meets Europe", special issue, *Built Environment*, 26(1), 13-20.
- BENGIS C. (a cura di) (2002), *Facing ESPON*, Stockholm: Nordregio.
- BOHME K. (2001), "Spatial Planning in the Light of Nordic Eccentricity", in FALUDI A. (a cura di), "Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning, special issue", *Built Environment*, 27(4), 295-303.

- BOHME K. (2002), *Nordic echoes of European spatial planning*, Stockholm: Nordregio.
- BROCHARDT K. D. (1995), *European integration*, Lussemburgo: European documentation OOPEC.
- CEC (1992), *Europe and the challenge of the enlargement*, Supplement 3/92.
- CEC (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*. Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- CEC (2001), *European Governance. A white paper Com(2001) 428*, Brussels.
- DAVID R., BRIERLEY J. (1985), *Major legal systems in the world today*, London: Stevens & Sons.
- DAVIES H. W. E. (1994), "Towards a European Planning System?", *Planning Practice and Research*, 9(1), 63-69.
- DAVIES H. W. E., EDWARDS D., HOOPER A. J., PUNTER J. V. (1989), "Comparative Studies", in: DAVIES H. W. E. (a cura di), *Planning control in western Europe*, London: HMSO, 409-442.
- EC (1989), *Statement*, Bulletin of the European Communities, 12/1989, Strasburgo.
- EC (1994), *Presidency conclusion*, Bulletin of the European Communities, 12/1994, Essen.
- ESPON (2007a), "Annex Report F – Spatial planning styles: a new physiognomy for Europe", in: *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report, Luxembourg: ESPON, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- ESPON 2005 *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, ESPON Project 2.3.2, Tender document, Luxembourg: ESPON, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_600/tender_2.3.2-web.pdf
- FALUDI A. (2000), "Strategic planning in Europe: institutional aspects", in: SALET W., FALUDI A. (a cura di), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 243-258.
- FALUDI A. (2001), "European Spatial Planning: A Contested Field", in: FALUDI A. (a cura di), "Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning, special issue", *Built Environment*, 27(4), 245-252.
- FALUDI A. (2004), "Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles?", *Urban studies*, 41, 1349-1365.
- FALUDI A. (2006), "From spatial development to territorial cohesion policy", *Regional Studies*, 40(6): 667-678.
- FALUDI A. (a cura di) (2007), *Territorial Cohesion and the European model of society*, Cambridge MA: Lincoln Institute of land policy.
- FALUDI A., PEYRONY J. (2001), "The French Pioneering Role", in FALUDI A. (a cura di) "Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning", special issue, *Built Environment*, 27(4), 253-262.
- FALUDI A., WATERHOUT B. (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, London: Routledge
- HEALEY P., WILLIAMS R. H. (1993), "European urban planning: diversity and convergence, *Urban studies*, 30(4/5), 699-718.
- HOLLAND M. (1994), *European integration : from Community to Union*, London: Printer.
- JANIN RIVOLIN U. (2004), *European spatial planning*, Milano: Franco Angeli.
- JANIN RIVOLIN U. (2008), "EU Territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (a cura di) (2005), "Southern perspectives on European spatial planning", numero monografico di *European planning studies*, 13(2).
- JENSEN O.B., RICHARDSON T. (2001), "Nested visions: new rationalities of spaces in European spatial planning", *Regional studies*, 35(8), 703-717.
- MARTIN D. (2001), "The ESDP from a Dutch Point of View", in: FALUDI A. (a cura di), "Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning", special issue, *Built Environment*, 27(4), 263-268.
- MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union (2007), *Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European*

- Territorial Cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, bozza presentata ad Amsterdam il 28 giugno.
- NADIN V., STEAD D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DisP*, 172(44), 35-47.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, London: Routledge.
- NUGENT N. (1991), *The government and politics of the European Community*, Basingstoke: Macmillan.
- RADAELLI C. M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", *European integration online papers (EIoP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- RUSCA R. (1998), "The Development of a European Spatial Planning Policy. A Learning-by-Doing Experience in the Framework of Intergovernmental Cooperation", in: BENGTS C., BOHME K. (a cura di), *The Progress of European Spatial Planning*, Stockholm: Nordregio, 35-47.
- SHAW D., SYKES O. (2003), "Investigating the Application of the ESDP to Regional Planning in the UK", in: FALUDI A. (a cura di), "The application of the European Spatial Development Perspective", special issue, *Town Planning Review*, 74(1), 31-50.
- STEAD D. (2008), "Assessing the convergence of National spatial planning systems in Europe", paper presentato alla 4a conferenza congiunta ACSP-AESOP *Bridging the divide: Celebrating the city*, Chicago IL, 6-11 luglio 2008.
- TEWDWR-JONES M., BISHOP K., WILKINSON D. (2000), "'Euro-scepticism', Political Agendas and Spatial Planning: British National and Regional Planning Policy in Uncertain Times", *European Planning Studies*, 8(5), 651-668.
- TEWDWR-JONES M., WILLIAMS R.H. (2001), *European dimension of British planning*, London: Spon.
- WATERHOUT B. (2008), *The institutionalization of European spatial planning*, Delft: IOS Press.
- WILLIAMS R. H. (1996), *European Union spatial policy and planning*, London: Paul Chapman Publishing.
- WILLIAMS R. H. (1997), "A Happy End? Prospects for the ESDP under the British Presidency", in: FALUDI A., ZONNEVELD W. (a cura di), "Shaping Europe: the European Spatial Development Perspective", special issue, *Built Environment*, 23(4), 315-318.
- WILLIAMS R. H. (1999), "Constructing the European Spatial Development Perspective: consensus without a competence", *Regional Studies*, 33(8), 793-797.
- WILLIAMS R. H. (a cura di) (1984), *Planning in Europe*, London: George Allen & Unwin.
- DAWSON, 1992;
- WORLD BANK (1991), *Managing development: The governance dimension. A discussion paper*. Washington D.C.
- ZWEIGET K., KOTZ H. (1987) *Introduction to comparative law*, Oxford: Clarendon Press.

English summary

The European integration process has been characterized by a growing interest for the territorial dimension of community policies. During the last 20 years, the European Union elaborated several attempts to correct the growing territorial disequilibria caused by its achievements in terms of economic integration. The discourse underlying EU territorial interventions and the set of tools and actions explicitly or implicitly focusing on territorial goals is usually referred to as *European spatial planning*.

At the same time, the fall of the Iron Curtain in 1989 produced a radical change in the perspective of future European integration. The European Council held in Copenhagen in 1993 officially opened a process that in some ten years would have granted the EU membership to ten post-socialist Central and Eastern European countries (CEECs) (Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia on May the 1st 2004, Bulgaria e Romania on January the 1st 2007). Whereas the simultaneous accession of such an heterogeneous group of nations represents a new chance in terms of *widening* and *deepening* of European integration, it also represent the hardest challenge faced by the EU throughout its history. The territorial impact of the enlargement appears particularly relevant, with 92% of the population of the new member states living in regions with a GDP per capita lower than the 75% of EU average. Furthermore, dramatic interregional unbalances, high unemployment rates, infrastructural deficiencies and the ambiguous environmental situation contribute to worsen CEECs position within the new scenario.

The described emergencies represented as many potential threat for the process of European integration, leading the European Commission to produce a set of document analyzing the territorial impact of the future enlargement, and to introduce specific tools to support candidate countries' road towards EU membership. For similar reasons, also the *European Spatial Development Perspective* (ESDP), by the most defined the proudest achievement of European spatial planning, highlighted the importance to consider CEECs' peculiar reality within the future cohesion policy. The same is true for EU's latest document of territorial guidance, the *Territorial Agenda*. While at the supranational level the described confrontation was going on, the candidate countries were busy with the complex transition from central economic planning to market economy, having at the same time to deal with the completion of accession requirements and the transposition of the *acquis communautaire*. Within such a highly fluid institutional environment, new spatial planning systems had to be built, in order to deal with the challenges of the new market-friendly reality.

This PhD thesis elaborates on the above considerations, building on the assumptions that the process of European integration under way has led to the development of peculiar institutions and functioning mechanism that involve the different territorial layers within a complex framework of *multi-level governance*, generating processes of reciprocal

contamination and adaptation going under the label *Europeanization*. Said that, the work explores the characteristic of *European territorial governance* in the eastward enlargement of the EU. The scientific community is still looking for a shared definition of European territorial governance, mainly due to the different impact of the European dimension on member states' spatial planning systems. In this light, the present dissertation contributes to the debate analyzing, on the one hand, the role of the EU in the evolution of spatial planning systems in the four candidate country of the Visegrad group, on the other hand, the influence of the new challenges of the enlarged European Union on the redefinition of European spatial planning.

Looking at European territorial governance from the eastwards enlargement led to interesting findings on the mechanism that stands behind Europeanization. It suggests how the process of reciprocal contamination between European and domestic context were shaped, on the one hand, by CEECs' specific starting conditions, on the other hand, by the highly asymmetric power relations between the different actors attending the accession negotiations.

The analysis shows how spatial planning activity in CEECs before 1989 presented specific features that highly differed from western contexts. Numerous similarities existed in terms of institutional arrangements, objectives and adopted tools, leading to the individuation of an additional "spatial planning tradition" on the basis of the criteria identified by the *EU compendium of spatial planning systems and policies*.

As soviet-inspired spatial planning systems were created *ex-novo* in opposition to pre-war development paradigms, the fall of the Iron Courtain in 1989 and the abandonment of socialist ideology led to a revolution at least as deep. As soon as the Wall felt, CEECs' governments started to undertake macroeconomic reforms of neoliberal inspiration. The transformation had an important impact on spatial planning, with planners busy to deal with growing spatial and social disequilibria, within a general atmosphere of distrust of the role of public regulative intervention. The lack of blueprint to take as a reference led to the gradual consolidation of new spatial planning systems built on – and with – the ruin of socialism, and shaped by national government whose political activity has been highly entwined with multiple international influences and pressures. In the years immediately following the breakdown of the socialist systems, the pivotal role of macroeconomic reforms precluded any coordinated action on growing territorial emergencies, leaving *ad hoc* responsive interventions and everyday local practices of land-use as the only spatial planning activity.

Since Copenhagen declaration, the concretization of membership's perspective provided the transition a growing "European flavor", with CEECs governments starting to organize their activity around community priorities and *modi operandi*, under the systematic pressure of political and economic conditionality. At the national level, the will to maximize the financial benefits connected with community tools led to the elaboration of development concepts and strategies built around goals and priorities often directly inspired by the ESDP. The preparation of National Development Plans as a basis for the negotiation with the Commission, led to further convergence of national policy-making activity towards a European perspective, contributing to substitute the socialist sectoral approach with a growing horizontal integration of the promoted strategies, but often underestimating the real compatibility of domestic and supranational interests. Furthermore, EU pressures towards the institution of NUTS2 administrative units to manage community funds led to the introduction of independent layers of regional government. Starting from the 2000s, newborn regional

administration began to autonomously promote the development of their own territory through regional development strategy focused on the management of EU funds. Nevertheless, the pace of the regionalization process limited the opportunity to discuss the adequateness of the administrative division to be adopted, leading to regional units often struggling to reconcile their socioeconomic and cultural heterogeneity within coherent long-term strategies. At the local level, the Self-government Acts approved at the edge of 1990 notwithstanding, until the edge of the century, the scarce financial means strongly inhibited the actions of local administrations. Then, the gradual decentralization of state finances and the growing foreign investments attracted through city marketing operations, led to a substantial improvement of local finances and to the first strategic planning initiatives, aiming at the coordination of public and private efforts toward the achievement of common development visions.

In general, CEECs tumultuous transitional reality led to a higher permeability of the analyzed context to EU requirements and priorities, often passively transposed without any critical reflection. The formal conclusion of the enlargement notwithstanding, the high pace of the occurred changes, deriving from the tight deadlines of the enlargement agenda, led to spatial planning systems that still presents a high degree of fluidity, whose efficiency and effectiveness will have to be evaluated only after further consolidation.

As the candidate countries undertook a radical process of internal restructuring in order to satisfy accession requirements, at the same time the EU had to face its future enlarged configuration and the important territorial challenges coming along with it. The different dimensions of European spatial planning were challenged by the enlargement perspective, and revisited through a process of combined economic rationality and political decision-making. The findings of the research shows how the enlargement influenced the evolution of European territorial policy, leading to the introduction of specific pre-accession instruments directly tackling territorial challenges in candidate countries and to the extension of existing structural programming to Central and eastern Europe. The evolution of European spatial planning tools notwithstanding, several studies shows how, whereas EU interventions produced economic convergence between the different member states, at the same time they led to a widening of internal disparities, especially within the new member states, that may eventually lead to the consolidation of a two-speeds European scenario. This may be explained if one considers that present European spatial policy is still underpinned by approached and metaphors developed during the 1980s and 1990s by a north-western rooted epistemic community, that have become outdated and require to be revised taking account the new European reality.

Within the scarcely institutionalized scenario of European spatial planning, an important role in developing new spatial ideas and planning approaches is played by the European spatial planning epistemic community. In this concern, EU eastward enlargement constitute an un-precedent opportunity towards the integration of western- and eastern-European actors, whose successful seizing is a crucial step in the perspective of integrating both old and new member states' challenges and priorities within a coherent framework for future action.

The above considerations suggest how European territorial governance has been strongly embedded in the characteristics of the enlargement. This outstanding political event opened several *windows of opportunity*, leading to the evolution of several policy fields at both EU and domestic levels as a result of the interaction between member states, candidate countries and European institutions. Whereas this appears immediate for those policy fields where the

EU detains legitimate competences, the present thesis shows that also spatial planning hasn't been immune to the described Europeanization process. Hence, one can say that the enlargement process led to specific mechanism of Europeanization of spatial planning, on the one hand, laying down the pace of the reforms through a tight sequence of deadline and, on the other hand, embedding the interaction of the different actors in a complex network of power relations. Within the described framework, European territorial governance in the eastwards enlargement appears as a highly asymmetric field, reflecting the roles and power of member states, candidate countries and European institutions in the accession negotiation. The EU could count on candidates' will to obtain EU membership and to benefit from financial incentives in order to apply a "systematic pressure" on domestic reforms, promoting the adoption of specific rules and priorities through conditionality mechanisms. On the other hand the candidate countries exercised almost no influence on European spatial planning, the evolution of the latter being the result of a process occurred within decision-making arenas where they had few or no contractual power *vis-à-vis* existing member states.

The described asymmetry is a straight consequence of the predominance of Europeanization mechanism acting through variables of power and preferences. With the conclusion of the enlargement, it is possible to suppose that the end of the EU's conditionality power and the active participation of the new member states to community decision-making will lead to more balanced Europeanization phenomena through socialization mechanism based on a mutual sharing of knowledge and information. A crucial role within the new scenario will be played by the enlargement of the European planning community, still looking for its eastern European dimension. Experts belonging to both side of the continent will be required to enlarge and deepen their knowledge through interaction and sharing of information and concepts, in order to produce innovative solutions that may contribute to improve European spatial planning coherence with the enlarged European reality, as well as to consolidate new member states' spatial planning systems within the latter.

In conclusion, the thesis elaborates a set of considerations on the nature of spatial planning systems and on their role within the complex framework of European territorial governance. The elaborated four-dimensional hypercube – based on the concepts of multidisciplinary, multi-scalarity and multidimensionality and dynamicity – consented the exploration of spatial planning systems' complexity. Furthermore, the recognition of the spatial and temporal contingency of planning allowed for the reinterpretation of a conceptual model proposed by Janin Rivolin (2008), that considers spatial planning systems as "institutional technologies" characterised by innovation life cycles. The high number of territorial challenges and the elevated institutional fluidity of the analysed contexts contributed to the activation of several innovation cycles as an answer to communitarian inputs, favouring the reinvention of CEECs spatial planning systems. Nevertheless, whereas the high reformative attitude of the public authority allowed for a quick institutional codification of the promoted solutions, the scarce institutional capacity made the diffusion of innovation a much slower process.

Furthermore, the adoption of a dynamic perspective contributed to develop specific considerations on the progressive convergence of spatial planning systems. In this concern, the role played by the EU shows to be crucial to promote policy transfer and to foster mutual learning processes. Nevertheless, the described convergence does not implicate any homologation of the different contexts towards a specific model. On the contrary, the results

of the thesis seem to support the view, shared by the majority of the experts dealing with Europeanization, that domestic systems incorporate community elements according to internal logics. EU spatial planning heterogeneity is most likely going to survive, thanks to the role played by the different planning cultures in the process of reinterpretation of external inputs.

Whereas spatial planning reacts to external pressures according to domestic logics, it is possible to hypothesise that, when facing similar inputs, analogous contexts react according to similar patterns of adaptation. Following this argument, the thesis introduce two sets of variables to support the analysis of the process of mutual contamination between EU reality and domestic contexts. In the first place, a pivotal role is played by *domestic characteristics*, that influence both the reinterpretation of community pressures within national contexts, as well as domestic impacts on the evolution of European spatial planning. In second instance, the character of the mutual influence between EU and national contexts depends on the *platform of interaction*. In other words, it depends on the interaction developing within ordinary community activity or in the context of an enlargement. Far from pretending to be exhaustive, the consideration that close the thesis aims to constitute the first steps of a research focused on the systematic analysis of European territorial governance complex field.

Author's profile

Giancarlo Cotella obtained a Master degree in Architecture at Politecnico di Torino in July 2004, after the discussion of a dissertation titled “Urban renewal interventions in Cracow. Limits and future perspectives in four case studies”, elaborated during a year spent at the Cracow University of Technology as a visiting researcher. Since 2005, he is PhD candidate at Dipartimento Interateneo Territorio (DITER), where he just concluded the elaboration of the present thesis. His main research interests are European territorial governance and the processes of Europeanization of spatial planning occurring between the European Union and the member States, with a special focus on Central and Eastern European countries and the new models of governance emerging in this area during the transition period.

During his research, Giancarlo participated to several International research projects, among which is worth mentioning the ESPON projects 2.3.1 *Impact and application of the ESDP in the member states* and 2.3.2 *Governance of territorial and urban policies from EU to local level*, and the EU project LisGo – *The potential for regional policy instruments 2007-2013 to contribute to the Lisbon and Goteborg objectives for growth, jobs and sustainable development*. Since 2005, he has been actively involved in the activities of the Association of European Schools of Planning (AESOP), where he participated to the works of AESOP Young Academics network's Coordination Team (2006-2008) and of AESOP Executive Committee (2007-present). Starting from the experience of the Postgraduate certificate of European spatial planning attended in spring 2006 at the University of Newcastle upon Tyne, he cooperated to the foundation of EquaTerritoria, network aiming at joint international research, and exchange on territorial issues and spatial planning. Since 2007 he is a member of the editorial board of *Europa XXI*, journal published by the Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Science. In recent years he attended several national and international seminars, and published various contributions based on his research activity on different scientific journals. Currently he covers the position of fellow researcher and teaching assistant at Politecnico di Torino.